ВЛАСТЬ

2

2005

Журнал «Власть» сегодня

Общенациональный политический журнал «Власть» издается на спонсорские средства с августа 1993 года. На его страницах выступают отечественные и зарубежные ученые-аналитики, государственные и общественные деятели, предприниматели и финансисты, дипломаты и военные публицисты различной идеологической ориентации. Редакции удалось привлечь к совместной работе практически все ведущие аналитические центры и академические институты Москвы, Санкт-Петербурга, Саратова, Астрахани, Ростова-на-Дону и других регионов России.

Журнал нашел не только своего читателя, свой содержательный курс, но и форму подачи материала. Являясь зеркалом политической, экономической и властных систем России, «Власть» в то же время старается сохранить свой подход и утверждать собственную позицию. Ценности либерализма, консерватизма, демократии и социальной солидарности лежат в ее основе. При этом независимый, профессиональный анализ не означает единомыслия, скорее он предполагает язык диалога, который позволяет системно рассмотреть одно и то же явление. Именно этими критериями руководствуется редколлегия журнала при подборе материалов. Сегодня, когда наиболее крупные средства массовой информации оказались идеологически и материально ангажированы финансово-промышленными группами, выживание независимых экспертно-аналитических изданий становится важнейшим условием сохранения свободной демократической прессы. По нашей информации и редакционной почте, читателями журнала являются представители как самой власти, так и органов государственного управления и в центре, и на местах. Он пользуется спросом в экспертном обществе, в среде профессорско-преподавательского состава вузов России и стран СНГ.

Журнал выходит ежемесячно объемом 10 авторских листов, его индекс в каталоге «Роспечать» 72997. За последний год число подписчиков в России и странах СНГ достигло более 1500 адресатов.

Журнал открыт для всех, кто хочет и может ему помочь сохранить и упрочить свое место в информационной системе современной России. Мы приглашаем к сотрудничеству спонсоров и меценатов. Все предложения будут с благодарностью рассмотрены.

Наш адрес:
103001, Москва, ул. Б. Садовая, д. 5/1, оф. 619, гостиница «Пекин».
Редакция журнала «Власть». Тел. (095) 209-35-(15... 25), доб. 619.
E-mail: vlast@transpress.ru

ВЛАСТЬ

ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЙ
НАУЧНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**ИЗДАЕТСЯ
С АВГУСТА 1993 ГОДА**

**№ 2'2005
ФЕВРАЛЬ**

Содержание

Учредитель — **ООО «Редакция журнала «Власть»**
Издатель — **ЗАО «Издательский дом «Парад»**

Генеральный директор: Александр Дегтярев. **Директор по развитию:** Валерий Зотов.
Технический директор: Петр Иванов. **Верстка:** Галина Немтинова. **Корректура:** Лариса Зимина.

Точка зрения авторов публикуемых материалов необязательно отражает мнение редакции.
При перепечатке материалов ссылка на журнал «Власть» обязательна.

Журнал зарегистрирован Мининформпечати РФ. Рег. № 0110951 выдан 4 августа 1993 года.
Адрес редакции: 103001, Москва, ул. Б. Садовая, д. 5/1, оф. 619, гостиница «Пекин».
Телефон (095) 209-35-(15... 25), доб. 619. E-mail: vlast@transpress.ru
Представительство: Санкт-Петербург — Юрий Светов, тел. (812) 352-3137

Формат 70x100[1]/16. Бумага офс. № 1. Печать офсетная. Объем 5,0 п.л. Тираж 1700 экз. Заказ № 5029
В розницу — цена свободная.

Отпечатано с готовых пленок в ФГУП Издательство «Известия»
125994, ГСП-4, Москва, К-6, Пушкинская пл., д. 5
Контактные телефоны: 200-36-36, 200-30-20

Юрий ГУСЬКОВ

МИРОЛЮБИЕ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

Конец двадцатого столетия и начало двадцать первого века продемонстрировали миру невиданные по масштабам и глубине социальные процессы, которые повлекли за собой распад СССР и крушение мировой системы социализма, ликвидацию биполярной структуры мира и начало движения в сторону утверждения демократии в планетарном масштабе.

Необходимость и прогрессивность демократических преобразований не вызывали сомнений у жителей нашей страны. Именно демократия рассматривалась людьми как альтернатива тоталитаризму, путь, способный привести к свободе, благосостоянию, мирной и счастливой жизни. Одним из главных факторов, который обеспечил массовую поддержку демократических преобразований большинством населения, была уверенность людей в том, что демократии императивно свойственны миролюбие и утверждение ее в мировом масштабе, что позволит преодолеть конфронтацию, отодвинуть угрозу ракетно-ядерной катастрофы, а в перспективе исключить войну из арсенала средств достижения политических целей и отправить это явление общественной жизни на свалку истории.

Сегодня, по прошествии более чем десяти лет, подводя итоги прожитого, с сожалением приходится констатировать, что надежды граждан России оправдались не в полной мере. Мир за последние годы не стал более безопасным и стабильным.

В чем причина такого положения? В поисках ответа на этот вопрос приходится вновь и вновь возвращаться к размышлениям о том, что же такое война и почему в течение четырех последних тысячелетий человечество лишь триста лет жило в условиях мира? Почему современные политики, соглашаясь на словах с необходимостью все вопросы решать мирным путем, на деле не торопятся отказываться от использования военной силы, добиваясь реализации своих интересов?

Война является порождением политики и ее продолжением иными насильственными средствами (формула Клаузевица). Естественно, конкретные войны в истории человечества различались между собой по политическим целям, характеру применяемого оружия и способам боевых действий, масштабам распространения и разрушительности, количеству погибших и т. д. При этом каждая эпоха имела как типичные, наиболее характерные для нее, так и нетипичные войны. Вместе с тем при всем различии конкретных войн к концу XIX – началу XX века все более четко стала просматриваться тенденция их пространственного размаха, вовлечения в свою орбиту все большего количества стран и даже континентов. Войны влекли за собой все большие и большие разрушения и гибель людей, оставляя за собой все более заметный разрушительный след в развитии человечества.

Двадцатый век, вопреки прогнозам специалистов, не только не остановил, но напротив – усилил эту тенденцию. Так, к примеру, если в девятнадцатом столетии произошло только 14 войн с людскими потерями более 100 тысяч человек, то в двадцатом веке их было в три раза больше. Лишь 2 войны девятнадцатого века уне-

ГУСЬКОВ Юрий Владимирович – к. ф. н., профессор, зав. кафедрой менеджмента Московского психолого-социального института

сли жизни более 1 миллиона человек. В двадцатом веке таких войн было уже 13. Динамику общей за три столетия гибели людей характеризуют следующие цифры: XVIII век – 4,4 млн., XIX век – 8,3 млн., XX век – 98,8 млн. человек.

Особое беспокойство вызывает рост потерь среди гражданского населения по отношению к общему числу погибших. В ходе Первой мировой войны этот показатель достигал 5%. Во Второй он вырос в 10 раз и составил 50%, во время войны в Корее – 84%, во Вьетнаме – 90%. По данным некоторых источников, в период первого военного конфликта в Чечне мирное население составляло 95% от общего числа погибших. Развернувшиеся в 20-м столетии Первая и Вторая мировые войны охватили 62% и 80% населения Земли соответственно и фактически ознаменовали достижение предельных возможностей экстенсивного расширения войны как социального явления.

Параллельно с этими явлениями наблюдалось бурное развитие войны не только «вширь», но и «вглубь». Сегодня уже трудно представить, что в начале прошлого столетия мир не знал не только ядерного оружия и межконтинентальных баллистических ракет, но и многого другого. Тогда еще не получило широкого распространения автоматическое оружие и на смену тачанкам еще не пришли «моторы». Не было атомных подводных субмарин, а авиация ассоциировалась не с «летающими крепостями» и «стелзами», а всего лишь с «летающими этажерками».

Однако в последующие десятилетия мир стал свидетелем скачка, который по масштабам и радикальности превзошел достижения четырех предшествующих тысяч лет. Непрерывное совершенствование средств вооруженной борьбы, огромная их стоимость и невероятная разрушительная мощь повлекли за собой невероятное возрастание «цены». Ученые стали испытывать серьезные затруднения в определении денежного эквивалента при подсчете затрат на подготовку и ведение той или иной войны, а также на ликвидацию ее последствий. Все более очевидной становилась экономическая нецелесообразность войн, так как расходы на их подготовку и ведение в сочетании с прямыми потерями и разрушениями и материальные выгоды от достигнутой победы сблизились между собой.

Таковы лишь прямые результаты изменений войны в XX веке. А ведь существуют еще показатели, которые трудно выразить в конкретных цифрах. Речь идет о демографических последствиях, уменьшении числа браков и рождаемости, а также ухудшении материальных условий жизни людей в связи с большими разрушениями жилья и инфраструктуры и последующим падением морали, интеллектуального потенциала, появлением эпидемий, возрастанием смертности и т. д.

Таким образом, в начале второй половины прошлого столетия сложились объективные предпосылки для изменения взглядов на возможность и целесообразность использования войны в политических целях, поиска конкретных путей исключения ее из жизни человечества.

Появление ядерного оружия и практическое использование его при бомбардировке Хиросимы и Нагасаки в корне изменили ситуацию. Со всей остротой встал вопрос о самом существовании человечества, так как гибель мировой цивилизации в случае развязывания ракетно-ядерной войны стала реальной перспективой. Однако понимание этого пришло не сразу. Продолжая мыслить старыми категориями, политики неоднократно ставили цивилизацию на грань ядерной катастрофы (вспомним «Карибский кризис»). И только настойчивая деятельность ученых («Манифест Рассела и Эйнштейна», образование и последующая работа «Римского клуба»), прогрессивной общественности и политиков нового поколения позволили наконец привлечь внимание к этой проблеме, сделать первые практические шаги по ее разрешению.

Не остались в стороне и обществоведы. Стремясь осмыслить новые аспекты содержания войны, диалектику ее места и роли в развитии человеческого социума, они развернули бурную дискуссию вокруг «формулы Клаузевица». Война есть продолжение политики иными насильственными средствами! Насколько данный вывод актуален по отношению к ядерной войне? Определились диаметрально противоположные точки зрения по данному вопросу.

Сторонники одной из них считают, что так как ядерная война не будет иметь победителей, следовательно, она уже не

является средством продолжения политики и вывод Клаузевица устарел.

«Но что порождает войну?» – спрашивают их оппоненты. Политика! Других причин пока не обнаружено. А значит, и ядерная война независимо от результатов будет также продолжением пусть нерациональной и убийственной, но все же политики.

Кто из них прав? Как правило, в ходе дискуссии обе стороны достаточно аргументированно излагают свою позицию и убедительно опровергают тезисы оппонентов.

Причина данного противоречия, очевидно, кроется в том, что сторонники как одной, так и другой точки зрения пытаются исследовать ракетно-ядерную войну, анализировать ее особенности, опираясь на старые выводы. Они берут за основу сущность абстрактной доядерной войны без учета ее собственной динамичности, то есть изменения самой сущности. Исследования последней приводят обществоведов к весьма неожиданным выводам. «А можно ли ракетно-ядерную войну считать войной в традиционном ее понимании? Нет! Это не война, а катастрофа!» – утверждают отдельные ученые[1].

Так ли это? Стоит задуматься. Ради чего ведутся войны? Ради достижения каких-либо, в первую очередь политических целей. Но можно ли их достигнуть посредством ракетно-ядерной войны? Нет! В случае возникновения такой войны погибнут все, в том числе и субъекты такой политики. Да и сама политика как явление прекратит свое существование.

Как велись раньше и ведутся сейчас войны? В основе любой доядерной войны лежит вооруженная борьба, которая имеет свои собственные законы и закономерности, принципы и т. д. Их познание осуществлялось человечеством в течение нескольких тысячелетий. Однако все эти знания потеряют свою актуальность в случае развязывания ядерной войны, которая, вероятно, сведется к нескольким кратковременным обменам ударами. Что же касается «невоенной» составляющей такой войны (экономические, дипломатические, идеологические и другие меры), то для нее просто не остается места и времени.

Таким образом, есть все основания вывести ракетно-ядерную войну за рамки войны в традиционном ее понимании и представить в виде самостоятельной формы социального насилия – ракетно-ядерной катастрофы. Примечательно, что генетическая связь данной катастрофы с политикой не подвергается сомнению. Ведь подготовка к войне, ее объявление и наконец решение о применении ядерного оружия, чем бы оно ни было вызвано, все это политика.

Итак, в современных условиях война с применением обычных вооружений и ракетно-ядерная катастрофа есть два относительно самостоятельных социальных явления, которые порождаются политикой и являются ее продолжением, но различаются по причинам возникновения и целям.

Возвращаясь к анализу специфики современных войн, можно отметить явную парадоксальность сложившейся к концу 20-го столетия ситуации: несмотря на всеобщее понимание нерациональности и даже пагубности развязывания войн (если речь идет о ядерной катастрофе), политики не спешат расставаться с данным средством достижения своих целей. Более того, отмечается прямо противоположная тенденция. Частота войн во второй половине XX века превысила средний показатель за всю историю человечества в 2,5 раза. В мире ежегодно полыхает более 30 войн и военных конфликтов. И по мнению специалистов, эта тенденция сохранится и в перспективе.

Где же кроются причины данного противоречия? Они становятся ясны при рассмотрении содержания современных войн. Дело в том, что войн в привычном понимании этого слова, с участием двух государств или коалиций становится все меньше и меньше. Им на смену приходят военные конфликты, возникающие на почве национально-этнических, религиозных, территориальных и других противоречий и имеющие целью установление контроля над правительством или частью территории какой-либо страны. То есть речь идет о решении сугубо внутриполитических проблем посредством военной силы. Налицо «военизация» политики, расширение рамок использования военного насилия в политической

[1] Шабардин П. А. Армия и политика в современную эпоху: автореферат дис. докт. фил. наук. 1996, стр. 21

жизни. Анализ военных конфликтов, имевших место в мире в последние 10 лет двадцатого столетия и первые годы двадцать первого века, убедительно подтверждает данный вывод.

Все вышеназванное закономерно и является следствием изменений, которым подвергается политика в наши дни. Именно сейчас, в начале третьего тысячелетия, в планетарном масштабе проявляется тенденция усиления борьбы широких народных масс против диктата и зависимости, за социальную справедливость, равенство, права человека и установление новых взаимовыгодных отношений между людьми. Правящие режимы и близкие им политические элиты, стремясь сохранить свое привилегированное положение, идут на все меры, вплоть до военных, в борьбе с оппозицией. Военный терроризм становится нормой государственной политики. В ответ на это угнетенные народы и социальные группы, не имея других способов отстоять свои права, также берутся за оружие, а потерпев поражение, не хотят мириться с ним.

Причем явно обозначившаяся тенденция демократизации внутриполитической жизни все большего и большего количества стран не находит своего проявления в международной жизни. Почему страны с хорошо развитыми демократическими традициями явно используют двойные стандарты в оценке содержания того или иного военного конфликта и не спешат осудить истинных виновников его развязывания. Более того, их собственные действия на мировой арене порой очень далеко расходятся с теми принципами, которые они декларируют.

В поисках ответов на все эти вопросы уместно обратить внимание на те процессы и тенденции их развития, которые наметились внутри самих демократических стран в последние годы. В частности, речь идет об отношении к такому специфическому институту, как армия и к ее основному предназначению. Известно, что оно заключается в обеспечении военной безопасности страны. Таким образом армия реализует себя и создает условия для прогрессивного развития нации. Это положение естественно и не вызывает сомнений. Но, как правило, за рамками разговора остается вопрос: «От кого исходит опасность?». Сторонники либеральной демократии императивно полагают, что демократический режим не может нести в себе агрессию и вынужден содержать армию, опасаясь угрозы со стороны недемократических стран. Справедливости ради надо отметить, что в период холодной войны политическая практика содержала определенные аргументы в защиту этой позиции. Вместе с тем более углубленный анализ функционирования современных демократических режимов, их внешнеполитической деятельности дает основания для весьма интересных и неожиданных выводов и постановки вопроса: «А так ли миролюбива демократия, как нам преподносят апологеты либеральных ценностей?». Изучение этой проблемы рядом отечественных обществоведов позволяет утверждать, что «демократические принципы и нормы, утвердившиеся внутри данного общества, государства, совсем не обязательно соблюдаются ими в отношениях с внешним миром. Демократические Афины были не менее воинственны, чем императорский Рим. Да и в современном мире опора на силу, бряцание оружием и обращение к нему остаются серьезным аргументом политики всех, в том числе и демократических государств»[1]. События последних лет ярко подтверждают эти выводы. Неоднократные военные операции США и их союзников против Ирака, агрессия против Югославии, Афганистана и другие акции были вызваны не абстрактной заботой о мире и правах человека, а вполне конкретными экономическими интересами Соединенных Штатов. Естественно, могут последовать возражения о том, что реально существующие в мире демократические режимы далеки от идеала и по мере совершенствования насильственный фактор в их внешнеполитической деятельности будет минимизирован. Однако факты свидетельствуют об обратном. Несмотря на крушение СССР и ликвидацию биполярного мира, ведущие державы Запада не торопятся расставаться со своими армиями и продолжают укреплять их. Более того, по данным Стокгольмского института стратегических исследований наблюдается новый виток

[1] Бельков О. А. Военный мундир демократии: рудимент прошлого или инструмент будущего. Безопасность Евразии. 2001, № 3, стр. 178

гонки вооружений. Уже первый год нового тысячелетия был ознаменован увеличением военных расходов в глобальном, мировом масштабе на 800 млрд. долларов и лидировали в этом процессе как раз не «страны-изгои», а те страны, которые принято относить к разряду демократических.

Абстрактные, не привязанные к какому-либо конкретному обществу, теоретические размышления свидетельствуют о том же. Нет никаких оснований предполагать, что совершенствование механизма реализации народовластия в той или иной стране изменит саму природу режима и сделает его более миролюбивым. Причина в том, что никуда не исчезают экономические интересы граждан и их стремление улучшить свое благосостояние, в том числе и за счет соседних государств.

Косвенным подтверждением вывода о том, что в условиях современных демократических режимов ни государство, ни граждане не торопятся отказываться от услуг армии, служит концептуальное изменение взглядов на роль и место данного института в системе демократического социума. Известно, что в течение длительного времени в западной политологической мысли господствовала так называемая теория разделения. На основе исследования опыта Соединенных Штатов Америки сторонники этой теории утверждали, что армия по природе своей не демократический институт. Поэтому, чтобы избежать проникновения (и тем более навязывания) присущих ей качеств в гражданскую среду, необходимо максимально изолировать ее и создать систему жесткого контроля за ее деятельностью.

В последние годы широкое распространение получили альтернативные взгляды, известные в нашей стране, как «теория согласия». Данная теория, как и предыдущая, не оспаривает необходимости институционального разделения военных и гражданских структур. Однако в отличие от авторов «теории разделения» сторонники «теории согласия» считают, что военнослужащих надо активнее вовлекать в дела общества, и выступают за широкую интеграцию их с другими слоями населения. Речь идет об известном политической науке соотношении «воина-гражданина» и «гражданина-воина». То есть каждый военнослужащий, являясь гражданином, должен глубже понимать проблемы и интересы нации и свою роль в деле их реализации. Это позволит ему более осознанно подходить к выполнению своих служебных обязанностей и повысит эффективность его деятельности. Граждане в свою очередь должны понимать, что армия – это не обуза и ее содержание – не напрасная трата средств. Благодаря наличию и боеспособности армии нация поддерживает стабильность внутри страны и может успешно решать внешнеполитические задачи, повышая в конечном итоге свое благосостояние.

Данная интеграция в перспективе должна сформировать принципиально новое качество военно-гражданских отношений. Однако все это возможно лишь в том случае, если предварительно в обществе будет достигнут консенсус по ряду основополагающих проблем. Субъектами консенсуса, по мнению авторов, должны быть армия, гражданское общество и политическая элита.

Эти три субъекта (или партнера, как их именуют в западной литературе) должны прийти к согласию по следующим вопросам.

Первой проблемой является определение социального состава офицерского корпуса. Объектом консенсуса в данном случае становится признание того факта, что в демократической стране офицерский корпус призван объединить в своих рядах представителей всех слоев населения и юридически любой гражданин должен иметь возможность стать офицером. Реализация этого положения позволит преодолеть традиционную для офицерского корпуса замкнутость, усилит его связь с гражданским обществом и уменьшит желание и возможности выступать в роли самостоятельной политической силы.

Вторым вопросом является выработка нового, устраивающего все заинтересованные стороны механизма подготовки и принятия политических решений. Данный механизм должен преодолеть отстраненность военнослужащих от этого процесса и предусмотреть возможность для них доводить до представителей органов законодательной и исполнительной власти свои проблемы, инициировать их обсуждение и предлагать свои варианты решения. При этом главный принцип не меняется – право принятия

самого решения остается за гражданской администрацией.

Следующие два вопроса, требующие всеобщего согласия, тесно связаны между собой и актуальны не только, а точнее не столько для армии и политической элиты, сколько для гражданского общества, так как затрагивают интересы значительной части населения.

Первым из этих вопросов является определение способа комплектования национальной армии. По сути дела речь идет о принципиальном выборе одного из двух вариантов. Первый предполагает признание того факта, что защита Отечества – это долг и почетная обязанность каждого гражданина страны и закрепление этого факта в специальном законе или другом нормативно-правовом акте. В этом случае армия комплектуется на основе призыва и связь между ней и гражданским обществом становится наиболее тесной из-за постоянного притока новых граждан на службу и возврата отслуживших в гражданскую среду.

Альтернативным вариантом является делегирование гражданами государству полномочий для обеспечения военной безопасности путем содержания профессиональной армии. В этом случае комплектование осуществляется путем привлечения и найма на службу тех граждан, которые добровольно изъявят такое желание.

Естественно, каждый из вариантов содержит свои положительные и отрицательные стороны и выбор в большинстве случаев определяется специфическими условиями развития страны.

И последней проблемой, требующей достижения консенсуса, являются согласие о необходимости поддержания высокого имиджа Вооруженных сил и готовность содействовать его укреплению. Как правило, под имиджем понимают внешние проявления сущности армии и формирующееся на этой почве мнение о ней в гражданской среде. Если это мнение будет положительным, то и предыдущая проблема (комплектование армии) будет решаться проще. Независимо от способа комплектования армии граждане будут приходить в нее по убеждению и добросовестно выполнять свой патриотический долг.

Таковы основные положения «теории согласия». Подводя итоги ее тезисному рассмотрению, а также анализу других содержащихся в настоящей работе положений, можно отметить, что все они в совокупности дают основания для некоторых выводов.

В первую очередь речь идет о явно обозначившейся тенденции «военизации» демократических режимов, возрастании роли и значения армии в жизни демократических стран, а силового фактора – в их внешнеполитической деятельности.

Вторым выводом является вывод о необходимости незамедлительного объединения всех прогрессивных сил человечества для противодействия этой тенденции и выработки новых действенных механизмов предотвращения войн и военных конфликтов, способов мирного разрешения международных проблем.

Вадим МАЛЫЙ

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА КОММЕРЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Реформы, проводящиеся сегодня в России, генерируют поток социальных и экономических инноваций, часть из которых не находит адекватных культурных форм и отторгается социумом. Однако многие инновации востребованы обществом, они постепенно «встраиваются» в действующие хозяйственные механизмы, становятся неотъемлемой частью социальной и экономической жизни.
Процесс институционализации отражает регулярность и долговременность социальных практик, тенденцию к формализации новых отношений, их эффективность в масштабах всего социума.

Новым для России видом социально-экономических взаимодействий являются отношения делового (коммерческого) партнерства, которые начали складываться в начале 90-х годов в ходе либерализации экономики, а также массовой реорганизации и приватизации государственных предприятий. Это – взаимоотношения между формальными и неформальными собственниками, директорами и другими руководителями фирм, людьми и социальными группами, обладающими реальной экономической властью, эффективно реализующими свои социальные, экономические и политические интересы. Выделение подобных социальных групп и структур, их экономико-социологический анализ сегодня еще значительно затруднен состоянием трансформации российского общества, «молодостью» и институциональной незрелостью рыночных механизмов.

В январе 2004 года в Саратове нами было проведено социологическое исследование отношений партнерства, формирующихся на уровне городского бизнес-сообщества. Были опрошены руководители предприятий частной формы собственности, преимущественно акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также другие предприниматели – учредители фирм, работающие «без образования юридического лица». В задачи исследования входила оценка возможности формирования коммерческого партнерства как института рыночного общества, а также выявление и последующий анализ основных моделей бизнес-партнерства, выявление целерациональных форм экономического поведения руководителей и собственников предприятий, оценка уровня доверия к партнерам и формализации партнерских отношений, выявление новых элементов хозяйственной культуры. Опрос проводился в виде анкетирования, число респондентов составило 80 человек, из них 51,3% – директора предприятий, остальные – акционеры (и другие собственники), члены правлений или советов директоров, руководители высшего звена. Собственником предприятия является 53,8% опрошенных. 31,4% фирм относится к производственному сектору экономики, 35,1% – к сфере торговли, 33,5% – к сфере финансовых и иных услуг. 48,8% предприятий работают в виде обществ с ограниченной ответственностью, 32,6% – акционерных обществ. Также предста-

МАЛЫЙ Вадим Игоревич – к. т. н., доцент ПАГС

влены предприниматели, работающие без образования юридического лица, фонды, товарищества, кооперативы.

Коммерческое партнерство – это новая форма социальных отношений, складывающихся на российских предприятиях, которые невозможно свести к трудовым или управленческим. Сам термин «партнерство» еще не устоялся полностью и (как показало проведенное исследование) интерпретируется самими предпринимателями по-разному. Часто отмечается расширенное толкование коммерческого (делового) партнерства. В качестве партнеров респонденты называли не только соучредителей организации, лиц, с которыми возникли формальные договорные отношения, но и любых коллег по работе, «тех, кто работает вместе со мной», тех, «кто помогает мне», и т. д.

Вместе с тем понятие «партнерство» прочно вошло в повседневную жизнь. На вопрос «Есть ли у вас деловые партнеры» 95% респондентов ответили утвердительно. При этом схемы построения взаимоотношений достаточно разнообразны. Большинство респондентов считают, что оптимальная модель взаимоотношений основана на неформальных отношениях, «не официальных, но деловых». Так считают 58,8% опрошенных. Формализованная модель построения отношений также достаточно распространена – «строго официальные» отношения с партнерами предпочитает 31,3% респондентов. Модель «близких, товарищеских» отношений предпочитают 7,5% опрошенных. Такая расстановка акцентов указывает на тенденцию к рационализации социально-экономических отношений в современных фирмах. Эту же тенденцию можно проследить в ценностном восприятии хозяйственной организации ее учредителями и топ-менеджерами. 40% опрошенных оценивают предприятие, на котором они работают, как «свой бизнес», «свое дело». 32,5% оценивают, как «просто возможность зарабатывать деньги». Эмоциональные интерпретации предприятия как «второй семьи» встречаются очень редко.

Тенденция к формализации отношений делового партнерства прослеживается также в стремлении к письменному закреплению договорных взаимоотношений. Однако данная тенденция сталкивается с несовершенством хозяйственного законодательства. На вопрос «Оказывает ли влияние хозяйственное законодательство на ваши отношения с деловыми партнерами?» 25% опрошенных ответили отрицательно и 42,5% указали, что «влияние небольшое». Такие результаты коррелируют с результатами опроса директоров, проведенного Российской академией государственной службы в марте 2003 г.: на вопрос «Как, по вашему мнению, урегулирована в правовом отношении предпринимательская деятельность в России?» 30,5% респондентов ответили «минимально», 50,5% – «частично», 7,6% – «совсем не урегулирована». Вариант ответа «В полном объеме» не отметил никто[1].

Тем не менее в ответах опрошенных нами бизнесменов прослеживается желание оформлять партнерские отношения письменно, хотя 33,8% считают, что «всех нюансов не предусмотришь». Только 15% полностью доверяют своим деловым партнерам, остальные считают, что «в жизни бывает все» и «люди всегда могут подвести или предать». Однако в случае конфликта деловые люди, по-видимому, больше надеются на себя – обращаться в суд считают возможным лишь 16,3% (еще 15% не отрицают полностью этот вариант), вести переговоры с участием третьей стороны – 12,5%. Основа разрешения конфликта – «только личные переговоры», так считают 41,3%.

Однако сложности и препятствия на пути формирования развитого и эффективного института делового партнерства еще имеются. Например, только 23% респондентов считают, что все акционеры в одинаковой мере участвуют в управлении предприятием. Большинство полагают, что «в действительности управляет директор» либо «директор и его приближенные» (около 55% ответивших). На вопрос «Кто фактически принимает самые важные решения для предприятия» только 10% ответили «акционеры, учредители». 31,3% респондентов затруднились сказать определенно, соответствует ли организационно-правовая форма предприятия реально сложившимся отношениям между учредителями, считают, что форма не соответствует хозяйственным реалиям 6,3%.

[1] Официальный сайт Российской академии государственной службы www.rags.ru

Большинство опрошенных нами предпринимателей считают партнерские отношения сложным видом социально-экономических отношений. Все респонденты подчеркнули, что строить отношения с партнерами по бизнесу труднее, чем отношения с подчиненными или с начальством. «Рекрутируются» деловые партнеры чаще всего с помощью старых связей и в «ближнем кругу», но характерен поиск и неперсонифицированного партнерства – около 20% активно ищут новых партнеров с помощью различного вида рекламы. Но привлекают в деловом партнере бизнесменов прежде всего нравственные ценности. 33% указывают на высокую ценность понятия «честность», еще 20% – на «преданность общему делу». Такое качество, как «ответственность», ценится значительно меньше – его отметили 15% опрошенных. Ум и знания ценят в своих партнерах 2,5% респондентов, новые идеи – 1,3%, профессионализм – 1,3%. Все это говорит о высокой значимости эмоциональных моделей построения деловых отношений и вступает в противоречие с некоторыми утилитарными приемами в ведении дел (например, с поиском деловых партнеров с помощью рекламы).

Относительность рациональной мотивации хозяйственной деятельности также отражается в ответах на вопрос «Что для вас лично наиболее ценно в трудовой деятельности?». Только для 25% опрошенных предпринимателей возможность вести свой собственный бизнес, который получат в наследство дети, является достаточной и доминирующей целью. 30% респондентов в ответ на этот вопрос указывают нравственные ценности: «самореализоваться», «раскрыть творческие способности», «никому не подчиняться, быть себе хозяином». Самое большое число опрошенных (37,5%) демонстрируют утилитарный подход к бизнесу. Для них это только «возможность работать и зарабатывать». При этом 70% настроены очень активно в инвестиционном отношении – они готовы вкладывать деньги в свой бизнес либо открывать новые прибыльные предприятия. Только 18% не стали бы инвестировать деньги в российский бизнес.

Большое значение утилитарных ценностей прослеживается в ответах на вопрос «Какие достижения последних лет реформ для вас самые важные?»: «Возможность работать и зарабатывать» (26,7%), «Возможность иметь в частной собственности предприятия, недвижимость, акции» (24,4%), «Свобода вести свое собственное дело» (26,7%) парадоксальным образом сочетается с низкой оценкой «Возможности извлекать прибыль из любых операций» (5,3%). «Политическая свобода» также оценивается невысоко – 3,1%, «Свобода слова» не является значимой ценностью, ее не отметил ни один человек из опрошенных.

Однако среди многочисленных социальных и экономических проблем российского общества (было предложено выбрать из 11 пунктов) предприниматели, в большинстве (19,3%), указывают на «низкий уровень жизни населения» как на проблему, значимую лично для них. Вторая по значимости проблема – это «продолжающийся экономический кризис» (15,6%). Он волнует бизнесменов даже больше, чем «высокие налоги», – данный пункт отметили 14,8%. При этом «нехватка денег» (11,9%) «давление конкурентов» (6,7%), «отношения с контролирующими и проверяющими органами» (7,4%), «коррупция» (0,7%) волнуют респондентов еще меньше. Подобное распределение значимых ценностей говорит о том, что предприниматели осознают важность социальных факторов для успешного развития бизнеса. Они явно доминируют в перечне, состоящем из факторов социальных и финансово-экономических.

При этом, оценивая проблемы конкретного предприятия, респонденты указывают на актуальность проблем, характерных для любой рыночной экономики: наиболее часто отмечаются «нехватка финансовых средств» (29,1%), «недостаток квалифицированных кадров» (22,7%), «давление конкурентов» (18,4%).

Таким образом, необходимо отметить, что в современном российском социуме формируется новая система социально-экономических взаимоотношений делового (коммерческого) партнерства, которые постепенно складываются как рыночный институт, во многом определяющий функционирование хозяйственных организаций, оказывающий влияние на эффективность макро- и микроэкономических процессов.

Марина ДЕРЯБИНА, Сергей КОЛЧИН

КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В конце 90-х – начале 2000-х годов, проходящих под знаком глобализации, остро встала проблема конкурентоспособности национальных экономик на международном уровне, привлекая все больше внимания исследователей и политиков. Речь идет как об определенной эволюции самого понятия конкурентоспособности в меняющихся условиях мировых экономических процессов, так и о необходимости существенного совершенствования методов разработки стратегий конкурентного развития, а также создания адекватных инструментов измерения и сопоставления конкурентоспособности на микро- и макроуровнях. Можно с уверенностью утверждать, что для большинства стран рост национальной конкурентоспособности будет одной из первоочередных задач на ближайшие десятилетия. И в мировой экономической мысли проблема конкурентоспособности за последние 20 лет выдвинулась в число наиболее активно разрабатываемых и дискутируемых. Теоретические исследования объединяют как широкие постановки, включающие исследование конкурентных преимуществ в глобальном масштабе, основы выработки стратегических подходов к развитию конкурентоспособной структуры экономики и ее отраслей, так и более конкретные проблемы позиционирования фирм и корпораций в конкурентной среде, выбора конкурентных преимуществ на микроуровне, разработки эффективных стратегий конкурентного корпоративного поведения.

Теория конкурентоспособности и соответствующие прикладные исследования, в частности, прорабатываются с конца 70-х годов прошлого столетия Мировым экономическим форумом (World Economic Forum), публикующим сравнительные ежегодные исследования, весьма популярные в среде ученых и предпринимательского сообщества. Проблемам исследования конкурентоспособности экономик стран Центральной и Восточной Европы, а также постсоветских государств был посвящен специальный обширный доклад МЭФ, выпущенный в 2002 г. Сравнительные исследования конкурентоспособности, проводимые международными организациями (в том числе швейцарским Международным институтом менеджмента и развития в Лозанне, а также Европейской экономической комиссией), базируются на крупных массивах регулярно собираемой аналитической информации. Для международных сопоставлений используются десятки и сотни критериев и целевых индикаторов, на которых основываются определение и отслеживание основных факторов конкурентоспособности стран. Результаты этой работы позволяют обогащать государственные стратегии социально-экономического развития многих стран и в определенном смысле способны обновить методы традиционной промышленной политики.

Для России повышение конкурентоспособности отечественной экономики в целом, а также отдельных отраслей и корпораций станет, видимо, одной из важнейших стратегических задач на ближайшие несколько десятилетий. Однако уже сейчас анализ пока-

ДЕРЯБИНА Марина Александровна – к. э. н., вед. н. с. ИМЭПИ РАН

КОЛЧИН Сергей Вселодович – д. э. н., главн. н. с. ИМЭПИ РАН

зывает, что имеющиеся у России конкретные конкурентные преимущества в перспективе могли бы позволить ей войти в первую половину рейтинга мировой конкурентоспособности по ряду показателей[1]. Задача конкурентоспособности при этом может решаться только с опорой на устойчивый экономический рост и эффективную деятельность национальных фирм и корпораций. Вместе с тем ожидаемый кардинальный поворот в трансформации структуры российской экономики от сырьевых в пользу отраслей высокой степени переработки потребует адекватного усиления государственной поддержки отечественных производителей.

Российская стратегия конкурентоспособности формируется в условиях все еще продолжающихся трудностей перехода от закрытой плановой экономики к открытой рыночной. Поэтому задача установления нового рыночного равновесия будет вынужденно решаться в условиях преодоления общего кризиса, вызванного трансформацией решения задач погашения внешней задолженности, проблем бюджета и устойчивости национальной валюты и многих других. Таким образом, проблемы внутренней и внешней конкурентоспособности российской экономики будут решаться в комплексе с выработкой новых общеэкономических приоритетов, а также новых целей и задач национальной промышленной политики.

Весьма важный теоретический и практический вопрос – измерение конкурентоспособности. Такое измерение (или по меньшей мере оценки) необходимо проводить как на макро-, так и на микроуровне с соответственным учетом тех факторов, которые для этих двух аспектов наиболее значимы. Для макроуровня основными являются факторы, связанные с общими целями экономической политики, развитием ресурсного потенциала экономики и институциональными преобразованиями. Оценить конкурентоспособность на микроуровне помогают прежде всего методы обследования предприятий (опросы), позволяющие проводить межкорпоративные и межстрановые сопоставления. Такие данные необходимо дополнять анализом отраслевой статистики и товарных рынков. Кроме того, только так можно выработать обоснованные рекомендации по повышению конкурентоспособности национальной экономики.

В российской экономической литературе последних лет появились интересные и оригинальные исследования, посвященные различным аспектам конкурентоспособности[2]. И хотя проблема явно относится пока к числу мало изученных, можно уже считать доказанным, что без вхождения в глобальное мировое конкурентное пространство у России нет перспектив ни для устойчивого эффективного развития национальной экономики, ни для сближения по уровню развития с развитыми странами мира. Исследование конкурентоспособности, проводимое в рамках академических институтов, затрагивает многие аспекты проблемы, в том числе и такой весьма сложной (как теоретически, так и практически), как методы сопоставления и измерения национальной конкурентоспособности. В ИМЭПИ РАН был осуществлен масштабный сравнительный анализ межстрановых сопоставлений, включающих и Россию, по представительному ряду стран Центральной и Восточной Европы, а также некоторых стран СНГ. Ученым ИМЭПИ РАН удалось выработать интегральный индекс, позволяющий сравнивать страны по многим показателям социально-экономического развития и оценивать его динамику. В данном докладе будет детально описан метод составления указанного интегрального индекса и возможности его использования для оценки конкурентоспособности национальной экономки, в в том числе и российской.

[1] Так, в отчете ВЭФ о мировой конкурентоспособности за 2000 г. Россия занимает 15-е место по конструктивному совершенству продукции (США – 6-е), 18-е место – по научно-исследовательским организациям и технологическому развитию (США – 1-е и 2-е соответственно). Источник: World Competitiveness Report, 2000

[2] Необходимо прежде всего назвать следующие работы: Конкурентоспособность России в глобальном экономическом пространстве. Материалы Ученого совета ИМЭМО РАН. М., 2001; Конкурентоспособность России в 90-е годы. Межстрановой макроэкономический анализ. М., ИМЭМО РАН, 2000; Михайлов О. Основы мировой конкурентоспособности. М., 2000; Конкурентоспособность России в глобальной экономике. М., Международные отношения, 2003

Теоретические аспекты конкурентоспособности

Понятие конкурентоспособности и его эволюция. Фундаментальные теоретические представления о сущности конкурентоспособности на рубеже XX–XXI столетий претерпевают значительные изменения. Условия глобализации, бурное развитие новых экономических и правовых институтов требуют расширения традиционного для недавнего прошлого понимания проблемы. В современных условиях принятый в свое время в классической экономической теории подход к национальному развитию, росту и процветанию с позиций природных ресурсов, рабочей силы, процентных ставок, курса и покупательной силы национальной валюты оказывается явно недостаточным. Характеристика конкурентоспособности как основы национального процветания должна исходить из основополагающего принципа – способности конкретной страны, ее промышленности своевременно вводить и осваивать новшества и модернизироваться[1]. При этом ни одно государство не может быть конкурентоспособным во всех или хотя бы в большинстве отраслей. Даже страны с наиболее высоким уровнем жизни имеют много отраслей, в которых их местные компании оказываются неконкурентоспособными. Конкретные страны достигают успеха только в определенных отраслях и за счет того, что их внутренние условия оказываются наиболее благоприятными, динамичными и перспективными.

Современная теория по проблемам конкурентоспособности выделяет три ее уровня и соответственно три основополагающих понятия[2]. Речь идет, во-первых, о конкурентоспособности на глобальном (межстрановом) уровне. Этот аспект важен для определения сравнительной конкурентоспособности страны в глобальном экономическом пространстве за счет интегрированного влияния ее сравнительных конкурентных преимуществ на макро- и микроуровне. Измерение глобальной конкурентоспособности производится, как правило, на основе макроэкономических показателей в среднесрочной и долгосрочной перспективе (более подробно об этом будет сказано в последующих разделах доклада). Во-вторых, выделяется национальная конкурентоспособность, трактуемая как способность национальной экономики в рыночной системе производить и потреблять товары и услуги в условиях конкурентной борьбы с товарами и услугами, производимыми в других странах. При этом обязательным результатом конкуренции должен быть рост уровня жизни населения при соблюдении международных экологических стандартов[3]. В-третьих, выделяется конкурентоспособность на микроуровне, понимаемая как конкурентоспособность фирм. Именно на микроуровне конкурентоспособность проявляется как свойство товара, услуги или субъекта рыночных отношений выступать на рынке наравне с уже присутствующими там товарами, услугами или конкурирующими субъектами рыночных отношений. К сказанному выше следует добавить, что на каждом из названных уровней конкурентоспособность может оцениваться как высокая, средняя или низкая.

Для целей обеспечения лидирующего положения России на постсоветском пространстве и в глобальной экономике наиболее важным является понятие национальной конкурентоспособности. Однако при всей важности этого понятия в настоящее время все еще не существует убедительной теории, объясняющей природу конкурентоспособности в национальном масштабе (в отличие от понятия конкурентоспособности фирмы). При анализе национальной конкурентоспособности обычно используется общепризнанный набор факторов (приведены ниже). Вместе с тем нередко оказывается, что действие этих факторов при ближайшем рассмотрении может оказаться прямо противоположным в конкретных условиях разных стран[4].

---

[1] Портер М.,Э. Конкуренция. Пер. с английского. М., Издательский дом «Вильямс», 2000, стр. 162–163

[2] Фундаментальная работа ИМЭМО РАН «Конкурентоспособность России в глобальной экономике», М., Международные отношения, 2003, стр. 18–43

[3] US Competitiveness in the World Economy. – Boston (Mass.): Harvard Business School Press, 1985 /Ed/ by Bruce R. Scott end George C. Lodge. – P. 14–16. (Источник приведен по «Конкурентоспособность России...», стр. 30)

[4] М. Портер, стр. 166–171

Можно выделить следующие факторы, безусловно, влияющие на национальную конкурентоспособность:

- Группа макроэкономических факторов, специально выдвигаемая на передний план последователями классической экономической теории: уже упоминавшиеся валютный курс, процентные ставки, а также бюджетный дефицит[1].
- Фактор дешевой и избыточной рабочей силы.
- Богатые природные ресурсы и уровень ресурсосбережения.
- Целенаправленная политика государства по защите и поддержке национальных товаропроизводителей.
- Принятые в стране стандарты управления, в т. ч. отношениями между трудом и капиталом, организация корпоративного управления.
- Накопленный научно-технический потенциал.

Конечно, указанные факторы конкурентоспособности не следует абсолютизировать. Как уже упоминалось, они могут действовать разнонаправленно в различных условиях разных стран. Так, в отдельные периоды времени Япония, Италия и Южная Корея, невзирая на существенный бюджетный дефицит, быстро повышали уровень жизни населения. Германия, Швейцария и Швеция достигли процветания при недостатке рабочей силы и относительно высоком уровне оплаты труда. Впечатляющие успехи были достигнуты странами с ограниченными природными ресурсами, такими, как Германия, Италия, Швейцария Япония, Южная Корея. И напротив, можно иметь положительный торговый баланс и постоянно растущий экспорт, но неконкурентоспособную продукцию национальных компаний и падающий уровень жизни. Опыт России последних лет это подтверждает. Фактор богатых природных ресурсов России также не удается задействовать в целях повышения национальной конкурентоспособности.

В связи с отмеченной разнонаправленностью действия перечисленных стандартных факторов целесообразно опереться на специальный, своего рода интегральный фактор, отражающий особенности конкурентоспособности на национальном уровне – производительность. Под производительностью следует понимать объем выпуска продукции, производимый единицей затраченного труда или капитала. В такой трактовке производительность – это основной детерминант долгосрочного стандарта жизни, основной источник национального дохода на душу населения. Уровень жизни конкретной нации зависит от способности национальных компаний достигать высокого уровня производительности и постоянно повышать его. В связи с производительностью следует также особо подчеркнуть роль отраслей высоких технологий, которая резко возрастает в условиях глобализации. Тем более что глобализация дает компаниям реальную возможность получать товары, рабочую силу и капитал откуда угодно и размещать производство там, где это более эффективно по затратам. В таких условиях воздействие на конкурентоспособность экономической политики национальных правительств постепенно теряет свою значимость по сравнению с силами, действующими в глобальных масштабах.

Несмотря на указанную относительность перечисленных выше факторов конкурентоспособности, для России следует уделить особое внимание ресурсному фактору[2]. Сторонники ресурсного подхода обсуждают в основном проблему выбора таких характеристик ресурса, которые обеспечивали бы устойчивые конкурентные преимущества национальным производителям. Устойчивым обычно считается преимущество, которое сохраняется, несмотря на усилия конкурентов дублировать его. Характерно, что современный ресурсный подход к понятию конкурентоспособности по-своему достаточно широк. Так, теория устойчивых конкурентных преимуществ учитывает и фактор ориентации на рынок и внешнее окружение (превосходство над конкурентами), и фактор эффективной ресурсной ориентации (акцент на исключительность и специфичность ресурса). При этом само понятие ресурса также довольно широкое и включает такие позиции, как хорошая репутация нацио-

[1] Типичный пример такого подхода – основательная работа о конкурентоспособности российской экономики Е. Ясина и А. Яковлева, опубликованная журналом «Вопросы экономики» № 7, 2004

[2] Бурр В. Концепция устойчивого конкурентного преимущества. Проблемы теории и практики управления, 2004, № 4, стр. 107–113

нального производителя, трудность подбора субститутов, обеспечение стабильного поступления эффекта и др.

Проблемы устойчивого конкурентного преимущества рассматриваются в современной теории как динамическая характеристика, как умение создавать и перестраивать внутренние и внешние компетенции адекватно изменениям внешней среды (прежде всего в условиях глобализации)[1]. В свою очередь институциональная теория рассматривает динамические способности конкурентов в качестве организационных и стратегических рутин, которые позволяют выстраивать новые комбинации ресурсов в условиях, когда рынки сначала зарождаются, затем сталкиваются между собой, потом дробятся, эволюционируют или прекращают существование[2]. В соответствии с этим развитие конкурентоспособности на микроуровне может быть представлено как некая последовательность временных равновесных состояний, то есть состояний устойчивых конкурентных преимуществ, и разбалансированных процессов поиска нового состава ресурсов и достижения нового равновесного состояния. Это современная реальность многих предприятий, когда с необходимостью чередуются фазы сильного роста производства и прибыли (от эксплуатации имеющегося ресурсного потенциала) с фазами низкого или нулевого роста (из-за крупных инвестиций в изыскание нового ресурсного потенциала). Путь к конкурентоспособности, таким образом, лежит через скачкообразное развитие[3].

В России проблема конкурентоспособности по ресурсам требует специального теоретического осмысления. Конкурентоспособность по ресурсам рассматривается обычно по трем основным факторам – природным ресурсам, качеству человеческого капитала и капиталу[4]. Обеспеченность России природными ресурсами является одной из самых высоких в мире, что служит основой ее конкурентоспособности на глобальных рынках сырьевых товаров и энергоносителей. Однако сырьевой экспорт, подчиненный динамике мировых рынков, не может быть устойчивой основой для быстрого экономического роста и преодоления отставания от промышленно развитых стран по уровню душевого ВВП. Поэтому обеспеченность природными ресурсами сама по себе не гарантирует конкурентоспособности национальной экономики, а в некоторые периоды вообще ведет к ослаблению стимулов инновационного развития и институционального прогресса.

Не меньшие проблемы имеются у России и с трудовыми ресурсами и человеческим капиталом. Такие преимущества, как высокий образовательный уровень и непритязательность работников к условиям и уровню оплаты труда, быстро истощаются. А в достаточно близкой перспективе прогнозируется и дефицит рабочей силы. Вместе с тем ускорение экономического роста без существенных технологических сдвигов (а ведь понятно, что именно такой вариант предстоит России в обозримом будущем), видимо, потребует роста рабочей силы. Для эффективного использования и поддержания конкурентоспособности по этому виду ресурсов необходимы крупные вложения в образование, серьезные усилия по развитию рынка труда, рынка жилья и многое другое. Использование человеческого капитала как эффективного ресурса требует не только целенаправленной государственной политики и крупных вложений (с этим, кажется, согласны все), но также грамотного поведения фирм, направленного на улучшение использования рабочей силы. Таким образом, и по этому виду ресурсов конкурентоспособность российской экономики может быть реализована только ценой специальных усилий на макро- и микроуровне.

Капитал как важнейший ресурс конкурентоспособности характеризуется в России тем, что он сосредоточен в основном в экспортном секторе экономики. В течение всех прошедших лет рыночной трансформации крупный капитал (как частный, так и государственный) фактически бесплатно (беззатратно) использовал мощности, созданные в рамках плановой экономики. Это существенно увеличивало конкурентные преимущества, так как позволяло фактически обходить-

[1] Teece D., Pisano G., Shuen A. Dinamic Capabilities and Strategic Management. Strategic Management Journal. 1997, #7, P. 516

[2] Eisenhardt K., Martin J. Dinamic Capabilities: What Are They? Strategic Management Journal, 2000, 18, P. 1107

[3] Бурр В., стр. 111

[4] Ясин Е., Яковлев А., стр. 16

ся относительно небольшими инвестициями на модернизацию и частичную замену оборудования. Однако и этот фактор конкурентоспособности близок к исчерпанию, и в ближайшие годы встанет вопрос крупных инвестиций в реконструкцию, новые технологии и в масштабную замену основных фондов.

Говоря о крупных инвестициях, важно понимать, что проблема состоит не в недостатке денежного капитала, как это было в первые годы реформ. Сейчас свободные и достаточно крупные денежные ресурсы в стране имеются. Парадокс заключается в том, что экономика, остро нуждающаяся в инвестициях, фактически не может их принять и использовать. Дело в том, что глубокие институциональные реформы так и не проведены. В стадии зарождения находятся важнейшие организационные и правовые институты финансового рынка – инвестиционные и пенсионные фонды, страховые компании и пр. А без хорошо отлаженных институтов невозможно направить «длинные» инвестиционные средства в экономику, особенно в те отрасли, которые не входят непосредственно в высокодоходные экспортные сектора. Недостаток инструментов инвестирования и несовершенство организационных институтов финансового рынка приводят к росту инфраструктурных рисков. Не задействованы также и сбережения населения. Следует учитывать, что институты рынка формируются и изменяются очень медленно, поэтому на решение указанной проблемы уйдет много времени. Таким образом, богатейший ресурсный потенциал конкурентоспособности российской экономики не может быть реализован автоматически и не может привести к быстрым положительным сдвигам.

В современной российской экономической мысли структура понятия конкурентоспособности национальной экономики в принципе близка к принятой в других странах и в международных организациях. Обычно различается конкурентоспособность внешняя и внутренняя. Если же говорить о более конкретном экономическом смысле понятия конкурентоспособности, то речь, как правило, идет о способности страны и ее предприятий эффективно производить имеющие рыночную ценность товары и услуги для достижения высокого уровня доходов и отдачи на капитал[1]. Соответственно внешняя конкурентоспособность понимается как способность продавать товары и услуги на мировых рынках при наличии в структуре экспорта достаточного количества товаров и услуг, обеспечивающих устойчивость платежного баланса страны. Внутренняя конкурентоспособность при подобной конструкции понятия – это стабильность продаж на внутреннем рынке при конкуренции со стороны импорта и других отечественных товаров, обеспечивающих вместе с экспортом необходимый уровень занятости и доходов населения[2]. Важно также понимать, что в рыночной экономике внешняя конкурентоспособность с необходимостью предполагает внутреннюю, но не наоборот. Только успешные продажи на внутреннем рынке обеспечивают предпосылки внешней конкурентоспособности, но не гарантируют ее. Таким образом, устанавливается своего рода иерархия – от конкурентоспособности национального товаропроизводителя до конкурентоспособности национальной экономики на мировых рынках.

Проблемы оценки и измерения конкурентоспособности

В мировой практике проводятся оценки конкурентоспособности как на макроуровне, то есть применительно ко всему народному хозяйству страны, так и на микроуровне, когда речь идет об отдельных отраслях экономики или предприятиях, экспортирующих свою продукцию. Существующая практика макроэкономического анализа конкурентоспособности позволяет сопоставлять страны не столько по степени эффективности их участия в международной торговле и экономических связях, сколько по успешности общего социально-экономического развития. Хотя и то, и другое тесно взаимосвязано, тем не менее имеются смысловые различия. В интересах более точного представления о месте и возможностях отдельных стран в глобаль-

[1] Кондратьев В. Макроэкономические проблемы конкурентоспособности России. МэиМО, 2001, № 3, стр. 54

[2] См. упоминавшуюся статью Е. Ясина и А. Яковлева в журнале «Вопросы экономики», 2004, № 7, стр. 7, 13

2 Заказ 5029

ной экономике целесообразно внешнюю конкурентоспособность рассматривать в двух аспектах. В широком плане, с точки зрения достижений стран в социально-экономическом прогрессе, что важно для их ранжирования по результатам достигнутого, и в более узком и конкретном плане, с точки зрения завоеванной доли мирового рынка и способности сохранять или увеличивать эту долю.

Одним из наиболее авторитетных методов оценки и измерения конкурентоспособности (на международном, а также на микроуровне) является интегральный индекс, разработанный Мировым экономическим форумом (МЭФ) и используемый им в рамках ежегодного отчета о глобальной конкурентоспособности за 1997–1999 гг.[1] Анализ результатов исследования позволяет отследить некую важную закономерность: позиции стран в рейтингах по общему (макроэкономическому) индексу конкурентоспособности и по микроэкономическому не совпадают. Причем развитые страны занимают более высокие места по микроэкономическому индексу (конкурентные позиции национальных компаний), чем по общеэкономическому. У развивающихся стран, напротив, макроэкономическая конкурентоспособность оказывается выше, чем на микроуровне[2]. Есть предположение, что такая картина складывается потому, что в развивающихся странах макроэкономическая конкурентоспособность обеспечивается в основном за счет активной роли государства, компенсирующего слабые конкурентные позиции компаний и неразвитость институциональной среды[3].

Примечательно, что Россия в этом рейтинге по обоим показателям занимает одни из последних мест (соответственно 55-е и 59-е) в отличие от упоминавшихся ранее показателей уровня конкурентоспособности по конструктивному совершенству продукции и по научно-исследовательским организациям и технологическому развитию, где ее характеристики довольно высокие. Россия оказалась в группе стран, у которых уровень экономического развития, измеренный величиной ВВП на душу населения, превосходит реальный уровень их микроконкурентоспособности. Это логически означает долгосрочную неустойчивость достигнутого уровня экономического развития, что характерно для стран, опирающихся на преимущественное использование природных ресурсов или же отличающихся слабым развитием институциональной среды и корпоративной практики.

Сводный индекс конкурентоспособности, рассчитываемый по методике МЭФ для каждой страны, составляется на основе макроэкономических показателей, наиболее важных для экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. При этом методика МЭФ исходит из того, что экономический рост стран наиболее тесно связан с открытостью экономики в международной торговле, качеством государственной политики, эффективностью финансовой системы, мобильностью рынков труда, уровнем образования рабочей силы, качеством общественных институтов. Соответственно главными комплексными факторами конкурентоспособности национальной экономики признаются:

- Открытость (13 индикаторов).
- Государство (22 индикатора).
- Финансы (24 индикатора).
- Инфраструктура (16 индикаторов).
- Технология (23 индикатора).
- Управление (23 индикатора).
- Труд (17 индикаторов).
- Институты (23 индикатора).

Каждому из этих комплексных факторов придается определенный вес, разрабатывается система количественных и опросных показателей, а затем на основе расчетов 161 показателя сначала измеряются восемь индексов по указанным факторам, а затем определяется сводный индекс конкурентоспособности. В соответствии со значением этого индекса для каждой страны они ранжируются по ранговым местам. Принципиально важно то, что, по мнению специалистов МЭФ, такая методика позволяет сделать достаточно объективные и справедливые оценки, минуя решающее воздействие на ранги конкурентоспособности таких

---

[1] Microeconomic Competitiveness: Findings from the 1999 Executive Survey // The Global Competitiveness Report 1999. Geneva, 1999 (Источник приведен по: В. Кондратьев, МэиМО, 2001, № 3, стр. 54

[2] Так, Германия занимает 6-е место по микроиндексу и только 25-е по макроэкономическому, Франция – соответственно 9-е и 23-е, США – 1-е и 2-е. В то же время, например, Сингапур занимает по этим же показателям соответственно 1-е и 12-е места, Тайвань – 4-е и 19-е, Южная Корея – 22-е и 28-е места

[3] В. Кондратьев, стр. 54

преходящих факторов, как кратковременные кризисные явления, временные финансовые коллапсы, девальвации национальных валют и т. п. Оценка по этой методике конкурентоспособности России оказалась весьма неблагоприятной. Ранговые места России в числе 59 ранжируемых стран в 1999 г. составили: по факторам государство и институты – последнее 59-е место; по факторам финансы, инфраструктура и управление – 58-е, по фактору открытость – 56-е; по фактору технологии – 55-е; по фактору труд – 25-е. Из сказанного ясно, что России предстоит проделать значительную работу для повышения рангового места общей страновой конкурентоспособности. Считается, что в течение ближайших лет (не менее пяти) Россия по индексу конкурентоспособности едва ли сможет перейти на более эффективный путь развития и соответственно в более высокий ранг. Оценки конкурентоспособности, проведенные с учетом принципов методики МЭФ в 2000 г. Институтом мировой экономики и международных отношений РАН (правда, только для 11 стран), дали в целом близкие результаты.

Вместе с тем такую методологию нельзя признать вполне совершенной. Представляется, что внешнюю конкурентоспособность имеет смысл подразделить на два вида. Первый можно назвать экономико-политической конкурентоспособностью стран. Она характеризует прогрессивность той или иной национальной политической и экономической системы в глобальном контексте, ее фундаментальные преимущества во взаимодействии и соревновании стран в глобализирующемся мире. Представляемые Мировому экономическому форуму в Давосе ежегодные доклады о конкурентоспособности отвечают прежде всего на этот вопрос.

Однако важно выделять также торговую или коммерческую конкурентоспособность. Понятно, что от общего состояния экономики и политики зависит и торговая конкурентоспособность. Но связь здесь не всегда может быть линейной. Крупные страны, опирающиеся в развитии экономики в значительной мере на внутренний рынок, способны оставаться на высоком уровне социально-экономического прогресса, занимая менее высокие позиции в торговой конкурентоспособности на мировом рынке. С учетом данных соображений в работе предпринята попытка выделить и проанализировать торговую конкурентоспособность отдельных постсоциалистических стран. Несомненно, способность производить на экспорт товары и услуги с меньшими, по сравнению с другими странами, издержками и лучшего качества, а также расширять круг таких товаров и увеличивать свою долю на внешнем рынке относится к принципиально важным качествам национальной экономики в условиях глобализации.

Международный институт менеджмента и развития в Лозанне (Швейцария), начиная с 1989 г., публикует ежегодные доклады о конкурентоспособности 49 стран с развитыми и развивающимися рынками. По методологии исследований этого института первичная информация анализируется по 314 критериям, объединенным в четыре главные группы факторов конкурентоспособности – экономические преобразования, эффективность государства, эффективность бизнеса, инфраструктура. Для России результаты ранговой оценки, полученной по этой методике, также не внушают оптимизма. Так, в списке за 2002 г. ей присуждено ранговое 43-е место по конкурентоспособности из 49[1].

Иные результаты получаются, если существенно сузить круг показателей и критериев конкурентоспособности. Так, как уже упоминалось, ученые ГУ – Высшей школы экономики проводили анализ российской экономики по принципу внешней и внутренней конкурентоспособности. Для оценки внешней конкурентоспособности использовалась обширная информация по экспорту и платежному балансу страны. На фоне общих весьма благоприятных данных по мировой конъюнктуре для традиционного российского экспорта общие оценки выглядят позитивно. Однако и в этом случае признается, что внешняя конкурентоспособность России поддерживается в основном сырьевым экспортом, а большинство готовых изделий (кроме вооружений) на мировых рынках неконкурентоспособно. При такой структуре экспорта крайне важным является удержание позиций на рынках СНГ.

---

[1] IMD World Competitiveness Yearbook 2002. – Lausanne, 2002. – June

Исследования проблем внешней конкурентоспособности базируются на широко применяемом в международной практике коэффициенте выявленных сравнительных преимуществ (revealed comparative advantage – RCA). Он рассчитывается как отношение доли страны на мировом рынке определенного товара к ее доле в мировом экспорте. RCA обычно тем выше, чем ниже степень обработки соответствующего товара. По этому индексу конкурентоспособность российских готовых изделий оказывается ниже, чем в других странах[1]. Понятно, что для коренного перелома такого положения необходимо кардинально изменить структуру экономики, что гораздо сложнее и длительнее, чем повысить темпы роста на имеющемся технологическом уровне.

Имеющиеся российские оценки внешней конкурентоспособности в целом прагматичны и опираются на показатели платежного баланса. Благоприятная для страны конъюнктура на внешних рынках последних лет (по избранным позициям российского экспорта) обеспечивала устойчивое положительное сальдо внешнеторгового баланса. При этом следует особо отметить значение для России рынков СНГ, поглощающих до 15% экспорта. При этом доля СНГ в российском экспорте по отдельным позициям может существенно превышать средний уровень. Так, в экспорте продовольствия и сельскохозяйственного сырья доля СНГ составляет 40,4%, продукции химической промышленности – 21,7%, кожевенного сырья – 34%, труб – 60%, металлических строительных конструкций – 25,4%. Еще более показательны данные по доле стран СНГ в российском экспорте продукции обрабатывающих отраслей, в том числе машин и оборудования. Так, соответствующие доли в 2002 г. составили: по машинам и оборудованию (всего) – 28,5%, в том числе по легковым автомобилям – 39,4%, по подвижному железнодорожному составу – 66,5%, по двигателям внутреннего сгорания, насосам и компрессорам – 82,4%, по сельскохозяйственной технике – 95,5%. Приведенные данные следует правильно оценить. Относительно высокие доли экспорта в СНГ объясняются не столько успехами отечественного производства, сколько, напротив, резким снижением внешней конкурентоспособности, выявившимся после открытия экономики, и вынужденной ориентацией на рынки СНГ.

Анализ внутренней конкурентоспособности России еще более сложен и отечественной статистикой не освоен. В идеале следовало бы взять данные о продажах на внутреннем рынке отечественных и импортных товаров (по стоимости и по количеству) и выявить на этой основе соотношение их рыночных позиций. Однако статистических данных, адекватно отражающих реальное состояние этих процессов на российском внутреннем рынке, не существует. Можно лишь выявить долю импорта отдельных товаров в их товарных ресурсах и по этому показателю судить о доминировании или стагнировании отечественного производства и его рыночной (внутренней) конкурентоспособности. В 2002 г. доля импортных товаров в общих товарных ресурсах на внутреннем российском рынке составила: мясо и птица – 47%, в том числе мясо птицы – 57,3%, масло животное – 51,1%, шерстяные ткани – 50,1%, верхний трикотаж – 75,4%, швейные изделия – 85%, телевизоры – 61,6%, мебель – 50,2%, лекарственные средства – 67,2%. В целом ряд отраслей отечественного производства выпускают конкурентоспособные продукты, особенно там, где созданы компании с иностранным капиталом. Однако адаптация к рыночным условиям происходит очень медленно и ценой глубочайшего спада и даже гибели многих производств.

Продолжение статьи в третьем номере журнала «Власть»

[1] Это подтверждается, например, данными по мировой торговле за 2001 г. (International Trade Statistics Yearbook. New York, UN, 2003, vol.1-2)

Формирование демократической политической системы в современной России и послевоенной Германии – важнейший фактор успешной модернизации государственной и общественной жизни

Продолжение. *Начало см. в № 1 2005 г.*

А. М. Беляев,
д. с. н., доцент кафедры «Государственная служба» ФА при правительстве РФ

ДИАЛОГ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Одним из наиболее заметных признаков политической системы демократического общества являются институциональные формы, в которых происходит взаимодействие власти и гражданского общества, степень свободы и права, которыми обладает каждая из сторон этого взаимодействия. Несмотря на то, что гражданское общество у нас только формируется, а государство находится еще на пути превращения в правовое и демократическое, мы уже вправе сегодня этот вопрос рассматривать и обсуждать. Прежде всего потому, что и государство, и те пока немногие структуры гражданского общества уже включены в процесс «транзита», в процесс поиска выхода из состояния затянувшегося системного кризиса, последствия которого могут быть преодолены лишь благодаря объединению имеющихся сил и возможностей.

Анализ проблем институционализации социальных практик взаимодействия государства и гражданского общества предполагает, во-первых, выявление субъектов этого взаимодействия, степени осознанности каждым из них его необходимости, сложившихся представлений о нем, а также рассмотрение уже осуществленных реальных действий, предпринятых по отношению к партнеру по взаимодействию. Во-вторых, должны быть проанализированы конкретные формы взаимодействия (социальные практики).

Собственно, само физическое существование государства, как показывает история, еще не является гарантией того, что оно выступает субъектом взаимодействия со структурами гражданского общества. Конечно, значительное влияние здесь имеют исторически сложившиеся стереотипы поведения органов государственной власти, обусловленные, в частности, доминированием принципа патернализма. Патернализм на государственном уровне означает, что все общество представляется как семья, главой которой является государство. Оно определяет, что хорошо и что плохо, распределяет блага с учетом места каждого в иерархической системе власти. Все общественные организации имеют право на существование лишь как механизмы, укрепляющие власть.

Вместе с тем последние 10–15 лет российской истории показали, что государство способно менять свои отношения с негосударственными структурами, прежде всего с теми, которые приобретают те или иные виды ресурсов, позволяющие им выступать в качестве самостоятельных субъектов социально-политического взаимодействия. В этом смысле весьма характерны бизнес-структуры, относительная экономическая самостоятель-

ность которых и появляющаяся в связи с этим возможность влияния на политические процессы в обществе позволяют рассматривать их в качестве агента взаимодействия с государственными органами. Сегодня бизнес диверсифицирует свои отношения с властью, что можно оценивать как первые шаги в создании качественно новых типов взаимодействия с ней. Теперь предприниматели встречаются не только в коридорах и кулуарах административных зданий, где полюбовно решаются разные вопросы, но и в комитетах Государственной думы, где они осознанно защищают свои позиции, интересы и права. Выходцы из деловой среды занимают посты в органах исполнительной власти, и многие из них выгодно отличаются от своих коллег-чиновников.

Сложнее дело обстоит с процессом осознания властными органами необходимости сотрудничать с гражданскими организациями некоммерческого типа. Но и здесь есть позитивные изменения, вызванные, по-видимому, действием следующих двух факторов.

Во-первых, при принятии управленческих решений на государственном уровне сегодня не может не учитываться влияние общемировых тенденций – глобализации, урбанизации, снижения уровня экологической безопасности. Эффективный поиск путей перехода к устойчивому развитию, необходимость противостоять международному терроризму способствуют мобилизации и вовлечению в эти процессы всех заинтересованных социальных сил. Кроме того, чтобы адекватно отвечать сложившейся практике международного сотрудничества, государству становится важным создать условия для активного участия в нем не только властных, но и экономических, общественных, культурных, религиозных и других организаций.

Действие второго фактора очевидно можно раскрыть по аналогии с уже наметившимся в России взаимодействием между властью и бизнесом. Другими словами, укреплению готовности власти взаимодействовать со структурами гражданского общества способствует рост самостоятельности последних, предпосылкой которого выступает приобретение ими определенных ресурсов. В числе наиболее важных из них выступают экономическая самостоятельность и массовое участие граждан в их деятельности.

В ФРГ, США и других странах развитой демократии выработаны определенные механизмы финансирования структур гражданского общества. Там бизнес, помогающий гражданским организациям, получает льготы по налогообложению. Деловые круги создают специальные фонды для помощи объединениям граждан. Например, в США функционирует общественный фонд «Наследие», объединяющий сторонников либерально-консервативной идеологии и осуществляющий от их имени взаимодействие с органами государственной власти. К нему прислушиваются члены сената и президент США. Бюджет этого фонда составляет примерно двадцать миллионов долларов, формируют его около 200 тысяч контрибьютеров. Причем размер взносов 190 тысяч членов – меньше пятидесяти долларов. Такие своеобразные членские взносы приносят фонду девять с половиной миллионов долларов. Другая половина его бюджета состоит из взносов оставшихся десяти тысяч контрибьютеров. Политика фонда зависит от всех этих людей. К нему не могут не прислушиваться именно потому, что за ним – двести тысяч избирателей.

В Российской Федерации вопросы обеспечения экономической самостоятельности структур гражданского общества еще не решены. Причина лежит не только в несовершенстве существующего законодательства, но и в отсутствии взаимного сотрудничества с бизнесом. Сегодня ряд немногочисленных общественных неполитических организаций существует исключительно за счет грантов западных фондов, которых явно недостаточно. В отличие от чиновников, финансируемых государством, и предпринимателей, самостоятельно зарабатывающих деньги, гражданские организации как бы паразитируют, не умея своими силами обеспечить свое существование. Отсюда возникает достаточно легкомысленная точка зрения, якобы соответствующая логике рыночной экономики: раз они не могут зарабатывать, значит, они не нужны.

Бизнес, особенно малый и средний, представляет основной человеческий ресурс для формирования массовых общественных организаций граждан, поскольку именно из предприниматель-

ской среды выходят люди, надеющиеся только на себя, ищущие решение проблем в себе и своем окружении. Соответственно материальный достаток людей, работающих в государственной и негосударственной сферах, является важным фактором, который определяет степень свободы личности, ее независимость от власть имущих, а также степень и формы их участия в структурах гражданского общества. Таким образом, можно сказать, что благосостояние народа – мера развитости гражданского общества. Вместе с тем это условие хотя и необходимо, но отнюдь недостаточно для формирования структур гражданского общества, налаживания их взаимодействия с органами государственной власти. Основой данного процесса все-таки должно стать появление определенного информационного поля, медиа-пространства, выстраивающего горизонтальные связи внутри общества. Фактически речь идет о создании между государством и гражданским обществом некой силы, которая возьмет на себя функции посредника между этими субъектами и будет предлагать государству принимать те или иные решения. В какой форме произойдет ее институционализация в Российской Федерации (общественная палата, централизованные экспертно-аналитические и информационные структуры, параллельный или альтернативный парламент) – покажет будущее. В любом случае выход на переговорные площадки, определение механизмов контакта и способов поддержания договоренностей между структурами гражданского общества и властью будут способствовать демократизации политической системы и преодолению дефицита социальной разумности в современной России.

Н. Н. Седых,
к. ф. н., дацент кафедры социально-политических наук ФА при правительстве РФ

ЭФФЕКТИВНАЯ ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА – ОСНОВА СОВРЕМЕННОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Проблемы формирования эффективной партийной системы как основы современной конкурентной политической системы являются наиболее актуальными. От решения этих проблем зависит судьба гражданского общества в России, без активной роли которого в политическом процессе демократия приобретает «превращенные» (если не извращенные) формы, чреватые различными потрясениями для общества и чрезвычайно низкой эффективностью в управленческом смысле.

Политическая система может быть конкурентной, а следовательно, и эффективной только при условии соответствия партийной системы структуре интересов гражданского общества. Именно группы интересов в норме и должны вести реальную конкурентную борьбу за реализацию интересов в рамках политической системы через участие в процессах выработки и принятия политических решений. Политические партии как институты самоорганизации групп интересов имеют в этом смысле существенные преимущества по сравнению с другими формами самоорганизации гражданского общества, так как сама их сущность заключается в стремлении к участию во власти. А политическая система предоставляет им легальную и легитимную возможность представлять интересы в органах государственной власти на различных уровнях и вести борьбу как минимум за учет представляемых интересов при принятии решений. Борьба эта должна быть конкурентной, результат заранее не может быть предопределен – только при таких условиях возможно реальное артикулирование и агрегирование многообразных общественных интересов и принятия эффективных политических решений на основе их взаимоучета, чем, собственно, и характеризуется демократическая (либеральная) политическая система.

Конкурентность политической системы выражается прежде всего в конкурентности партийной системы. Реально конкурентной партийная система становится как минимум при двух основных

условиях: 1) хотя бы две из всей совокупности партий должны вести реальную борьбу за власть с заранее непредопределенным результатом, ни одной из них изначально не должно быть гарантировано большинство (тем более подавляющее) ни в одной властной структуре, что должно обеспечить реальную оппозицию власти и соответствующие формальные и неформальные механизмы контроля за деятельностью правящей партии вплоть до ее отстранения от власти на следующих выборах; 2) политическая партия, победившая на выборах (парламентских или президентских в зависимости от формы правления), должна формировать правительство или по крайней мере участвовать в его формировании, в противном случае партийная система теряет свою эффективность, а по большому счету не имеет особого политического смысла. Дискуссии, связанные с предоставлением возможности партиям участвовать в формировании правительства в увязке с изменением формы правления в России на парламентскую (и соответственно изменениями в конституции страны), представляются нам неактуальными, так как и парламентская, и президентская формы правления позволяют формировать правительство на партийной основе. Это отчетливо демонстрирует мировая политическая практика. В парламентских формах правления парламент формирует правительство, будучи сам сформирован на партийной основе. И если партия имеет абсолютное большинство мест в парламенте, то она формирует правительство парламентского большинства (как правило, однопартийное), если же ни одна из партий такого большинства не имеет, то в большинстве случаев формируется коалиционное правительство. Однако в президентских республиках (в тех же США) конкурентность политической системы обеспечивается также партийным принципом формирования правительства, что возможно при одном только лишь условии: президент, формирующий правительство, избирается на партийной основе при реальной политической конкуренции с кандидатом от другой влиятельной партии. В России, как известно, фактически сложилась президентская форма правления (во всяком случае правительство формируется президентом). Влияние парламента, даже если он будет формироваться исключительно на партийной основе, минимально. Президент же избирается не на партийной основе, он — «всенародный». Говорить в таких условиях о конкурентности партийной системы в России не приходится.

Формально-юридически Конституция РФ не запрещает избирать президента на партийной основе. Здесь ничего менять не надо. Другое дело — качество самой партийной системы в России. Насколько она реально отражает структуру политических интересов в России? Насколько конкурентна деятельность партий? С кем они конкурируют? Предлагают ли нынешние российские партии внятные альтернативные программы политического и социально-экономического развития страны? В большинстве случаев ответ отрицательный. Практически ни одна из партий, представленных в Государственной думе РФ, не является партией гражданского общества. Это партии, созданные властью и обслуживающие власть. Это «построенные» (во всех смыслах этого слова) партии. И это надо воспринимать как данность. К российским политическим партиям нельзя предъявлять претензии как к партиям классического типа. Они не такие. И не могут быть такими. Как их строила власть, так они и построились. Наши партии — это «политические бренды». Они делают то, что им положено делать. Завышать требования к этим партиям (по сравнению с той планкой, которая обозначена для них властью) по большей части бесполезно. Общество ничего от такой партийной системы не получило и не получит, не выиграло и не выиграет.

Можно ли избирать президента страны на партийной основе в условиях такой партийной системы? В принципе можно, но в этом нет политического смысла. Потому что партийная система неконкурентна. Потому что от какой бы партии ни баллотировался нынешний президент или его преемник (которого он нам обозначит), большинство сегодняшних политиков (в составе партий и без них, целыми партиями) все равно будут примыкать к президентской партии. Такая политическая система со всей отчетливостью демонстрирует свою неэффективность. Отсутствие реальной конкуренции в партий-

ной системе, отсутствие самой возможности сформировать конкурентоспособную партию, которая смогла бы завоевать симпатии избирателей, выражая адекватно их интересы в политической системе, приводит к ситуации застоя или даже деградации и в партийной системе, и в политической системе в целом. Все имеющиеся на сегодня «декоративные» партии в лице их верхушки (лидеров и их ближайшего окружения) нашли свою «нишу» в политической системе. Они решили, что им там удобно существовать – без риска и ответственности перед обществом. Как результат – общество уходит от партий и политики вообще, осознавая, что ему отведена роль статиста в борьбе влиятельных группировок за власть и ресурсы. В итоге складывается традиционная для России политико-культурная ситуация, характеризуемая как раскол между властью и народом. Это означает разрыв коммуникаций, образование по крайней мере двух пластов политической культуры, тяготеющих к превращению в две противоборствующие субкультуры, дезорганизующие друг друга. Разрыв макро- и микроуровней организации общества означает отсутствие в нем диалога между верхами и низами, что формирует своеобразную разновидность консенсуса – «негативный консенсус». Его суть заключается в том, что власть и общество как ключевые акторы политического взаимодействия «молча» соглашаются с тем, что каждый из них не будет вторгаться в «чужое» политическое пространство. В этих условиях монолог становится естественным способом коммуникации не только в вертикальном, но и в горизонтальном срезах, тогда как диалог оказывается практически невостребованным. А монологическая, рассогласованная интеракция власти и общества неизбежно ведет к установлению (и укреплению) авторитаризма как политического режима. Это чревато не только вытеснением демократии (по нашему мнению, все-таки более эффективной для общества политической технологии), но и угрожает потрясениями и распадом самих основ государства, фактически приватизируемого элитой. Она неконтролируема обществом, становящимся против своей воли заложником происходящих внутри правящей корпорации процессов управления и не имеющем возможности хоть как-то влиять на эти процессы.

Именно поэтому формирование адекватной партийной системы – одна из первоочередных задач гражданского общества в России, если оно не хочет потерять последние ресурсы, свободы и возможность хоть как-то влиять на свою судьбу.

Однако гражданское общество в России не отличается активностью на поле партийного строительства. Здесь замечены только бюрократия и олигархия (которую бюрократия сильно теснит в последнее время) – представители элитных групп, ведущих борьбу даже не за власть, а за большее влияние во власти. Это обусловлено тем, что российское гражданское общество находится в самом начале процесса становления – процесса сложного и противоречивого, степень интенсивности которого чрезвычайно низка в силу целого ряда причин. Это и определенный уровень развития политической культуры общества, связанный с отсутствием у демоса опыта по структурированию политического пространства, через которое можно было бы продвигать общественные интересы: целые поколения людей были отчуждены от политики именно в этом смысле, хотя жизнь при «социализме» по форме была «политизирована». Это и характерное для России стремление власти к этатизму – доминированию над обществом и личностью и патернализму – абсолютизации государством функции опеки любых форм гражданской и политической инициативы. Это и сложившаяся в России в ходе рыночных реформ структура общества, в которой считанные единицы слишком богаты, средний класс, являющийся стабилизирующей основой политической системы, слишком малочислен, а основная масса людей влачит жалкое существование и не видит для себя перспектив улучшения положения. Именно поэтому попытки гражданского общества сконструировать партийную систему приводят, как правило, к созданию нежизнеспособных партий типа «Вперед» (абстрактное название), с которыми общество связывает свои надежды на позитивные изменения в перспективе не на основе конкретной программы, а вообще, в принципе. Либо существенная часть общества поддерживает возникновение партий «Назад», надеясь на возврат к «равенству и справедливости».

В этих условиях российская власть действительно не хочет (или не в состоянии) ждать, когда российское гражданское общество оформится естественным (постепенным) образом на основе получения политического опыта в процессе демократического участия населения в политической жизни. Она перехватывает инициативу у гражданского общества, в том числе и в сфере партийного строительства. Это стремление можно было бы считать похвальным, если бы оно не подавляло гражданские инициативы, не способствовало бы узурпации политики государственной номенклатурой.

Таким образом, к сожалению, в России сложилась уникальная в своем роде ситуация, когда не партии формируют правительство, а наоборот — правительство (исполнительная власть) формирует партии (откуда, кстати, и различие между «правящими партиями» и «партиями власти»). Однако явная неэффективность партийной системы с одной доминирующей партией и очевидный авторитарно-декоративный ее характер, а также явные опасности для политической системы, связанные со структурным неравновесием политической системы, заставляют власть создавать искусственную конкурентную партийную систему, в которой будет, вероятно, представлена не одна влиятельная «партия власти», а как минимум две. Народу, вероятнее всего, будет предложено выбирать из двух конкурентоспособных «партий власти»: «Единой России» — левоцентристской и новой «партии власти» с неизвестным пока названием, но явно либеральной, ориентированной «вправо». Новая партия, вполне возможно, будет создана под преемника В. Путина, который после победы на следующих президентских выборах и начнет формировать правительство на партийной основе. Может быть, это и неплохо при таком состоянии гражданского общества, когда оно само в силу указанных выше причин не способно к эффективной самоорганизации. По крайней мере хоть какой-то выбор — это уже неплохо, а кроме того, это «опыт — сын ошибок трудных» для российского гражданского общества, новая ступень в обновлении политической культуры. Хотя многие исследователи и указывают на то, что «перехватывание» государственной бюрократией инициативы у гражданского общества тормозит как развитие демократической политической культуры, так и строительство адекватной общественным интересам партийной системы, мы склонны согласиться с высказанной здесь профессором Соловьевым А. И. точкой зрения, что выход из нынешней ситуации заключается не столько в активизации находящегося под административным гнетом и во многом незрелого гражданского общества, сколько в плюрализации элит, политической и социальной реструктуризации корпорации управляющих.

С. Н. Пшизова,
к. филос. н., доцент социологического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

БИЗНЕС КАК ГРУППА ИНТЕРЕСОВ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Структура и положение российского бизнеса как группы интересов обусловлены особенностями его формирования и развития в процессе радикальных преобразований последних 15 лет. Структура его была в значительной степени предопределена характером экономики СССР, все перекосы которой в виде доминирования сырьевых и оборонных комплексов, гигантомании, экологических и социальных проблем перекочевали в новую экономику постсоветской России. Львиную долю нашей экономики занял экологически и социально безответственный крупный олигархический капитал. А главной характеристикой отношений внутри этой экономико-политической элиты стали неформальные, непубличные связи, столь привычные для советской номенклатуры. Мелкого и среднего бизнеса в СССР, как известно, не было, и его формирование, требовавшее мощной поддержки государства, оказалось весьма затруднено и до сих пор продвигается очень медленно, так и не приобретя массового характера.

Кроме структуры, мы унаследовали от советских времен еще две важные вещи: главного субъекта экономической деятельности в лице номенклатуры и воспитанную в недрах советской системы деловую этику (формы, способы и стиль отношений как внутри бизнес-сообщества, так и бизнеса с государством и обществом).

В отличие от стран Центральной Европы и Прибалтики, где в силу исторических причин произошла более радикальная смена элит, в России значительная часть советской номенклатуры сумела конвертировать свою власть в собственность. Процесс разгосударствления приобрел изрядный оттенок номенклатурной приватизации, осуществляемой не только в пользу части номенклатуры, но и по ее правилам. В результате разделение советского политико-экономического монолита так и не было произведено, новая бизнес-элита и политическая элита взаимно переплелись, а государственная бюрократия получила рычаги эффективного воздействия на частный капитал, которыми нередко пользуется сугубо в частных интересах, далеко не всегда совпадающих с интересами общества, и часто не вполне законными методами.

В период бурной демократизации и расцвета публичности начала 90-х годов общая идея подражания западным образцам, вдохновлявшая реформаторов, побуждала и молодой российский бизнес к установлению традиционных для западных политических систем институциональных отношений с властью. Первые демократические выборы сопровождались попытками создания политических партий, призванных представлять интересы предпринимателей в органах власти. Создавались и различные организованные группы интересов: кооператоров, фермеров, мелких и средних предпринимателей и т. д. Однако эти попытки не были успешными. В 1993 году предпринимательские организации не смогли даже собрать необходимое число подписей и зарегистрироваться для участия в выборах.

Постепенно идея консолидированного представительства интересов бизнеса на политической сцене была вытеснена стремлением к сепаратному, индивидуальному, неинституционализированному, неформальному проталкиванию интересов отдельных корпораций и предпринимателей через органы власти как федерального, так и регионального и местного уровней. Формированию консолидированного политического представительства не способствовала интенсивная конкуренция внутри бизнес-элиты за использование государственных ресурсов как при дележе собственности, так и для обеспечения благоприятных для успешного функционирования компаний административных решений. Отсутствие необходимых гарантий собственности и автономии экономических субъектов обусловили доминирование борьбы между предпринимателями за расположение государства и влияние на конкретных политиков и чиновников над пониманием общности интересов частного предпринимательства и необходимости защиты бизнес слоя как социальной группы.

С самого начала доминирующая роль в экономике и приоритет в отношениях с властными структурами принадлежали крупному бизнесу. После крушения власти КПСС как партии-государства все участники экономической деятельности оказались в ситуации дефицита законности и легитимных регуляторов взаимоотношений между ними. Однако если самые крупные куски бывшего монолитного социалистического хозяйства привлекали внимание государственных чиновников и стали предметом их заботы, то интересы малых и средних предприятий не сильно занимали государство, занятое дележом крупной собственности. Малый и средний бизнес, пытавшийся конституироваться в новой рыночной социально-экономической системе, оказался на периферии внимания государства, в законодательно неотрегулированной среде, без поддержки и защиты. В лучшем случае эти люди были предоставлены своей собственной судьбе, в худшем — отданы на откуп криминальным структурам. Выжить в этих условиях было не просто, и, естественно, массовым малый бизнес в нашей стране не стал. Такая структура экономики сохранятся до сих пор. По оценкам экономистов, и сейчас 50% нашей экономики — это сырьевая отрасль, новая, «постперестроечная» экономика составляет лишь около 6%.

Проблема взаимоотношений власти и корпораций приобрела ныне столь большое значение для нашей политической системы, что от ее решения в значительной мере зависит направление всего

дальнейшего развития страны. Не только экономические и социальные параметры, но и характеристики будущего политического режима, уровень либеральности нашего общества определяются сегодня характером взаимодействия крупного бизнеса и государства.

Между тем способность крупных корпораций и особенно ТНК выступать в качестве «ячейки» демократии и демократического правопорядка далеко не бесспорна и вызывает сегодня дискуссии в среде теоретиков. Дело в том, что современный корпоративизм по сути противоположен неокорпоративизму XX века как форме представительства интересов различных социально-классовых групп. Неокорпоративизм послевоенной Европы оформлял противостояние организованной профсоюзной солидарности наемных работников и солидарной ответственности работодателей. Корпорации работников и корпорации работодателей апеллировали к посреднической функции государства во взаимоотношениях друг с другом. Именно они выступали в качестве носителей корпоративных интересов. Теперь все чаще в качестве корпорации, носителя единого солидарного интереса выступает крупная компания. Различия в интересах собственников, работодателей и наемных работников этой компании не артикулируются в ее отношениях с государством и другими экономическими и общественными структурами. Сегодня интересы собственников, высшего менеджмента и персонала низшего уровня, интересы нанимателей и наемных работников слились в понятии интереса корпорации как единого целого. Именно эти крупные организации бизнеса все чаще выступают в качестве основных субъектов системы представительства интересов, а их интересы рассматриваются как главные объекты репрезентации. Так нередко происходит на практике, это же находит отражение в теоретических построениях. А ведь подмена, вытеснение «корпоративным гражданством» иных социальных идентификаций, стимулирующих политическую активность, создает угрозу самым фундаментальным основаниям либеральной демократии. Фактически предполагается делегитимация социального конфликта, лежащего в основе системы плюралистического представительства, путем выведения его из поля политического взаимодействия общества и государства и превращения в объект внутрикорпоративного регулирования.

В нашем российском случае корпоративизм имеет еще более специальную направленность. Здесь представительство интересов корпораций в значительной степени сводится к интересам узкого круга собственников и руководителей компаний. Плюралистический характер системе функционального представительства может придавать активное давление наемных работников на руководство, которое в этом случае вынуждено учитывать их интересы как при проведении внутрикорпоративной политики, так и в ходе лоббистской деятельности в органах государственной власти. Именно это и происходит нередко в западных странах. При отсутствии собственных организаций персонала или же при их полной зависимости от начальства можно говорить лишь об олигархическом корпоративизме.

Широкую легитимность интересам крупных корпораций может придавать также массовый характер корпоративной собственности, когда миллионы граждан становятся обладателями акций компаний, вкладывая в них свои средства и получая таким образом заметную часть своих доходов. В ходе экономических преобразований в нашей стране такого рода отношения не приобрели сколько-нибудь серьезного социального значения.

В России формируется специфическая форма функционального представительства. Крупные корпорации и государство выступают в ней основными действующими лицами. Причем представители власти обосновывают и практически поощряют формирование сверхкорпораций, фактически монополизирующих отдельные отрасли экономики: топливно-энергетическую, золото-алмазную, аэрокосмическую, военно-промышленную. Похоже, что именно с ними государство готово разделить свою компетенцию в сфере экономики.

Неокорпоративная трехсторонняя схема в современной России заменена двухсторонней. Наемные работники, занятые как в частном секторе, так и в бюджетной сфере, а также представители мелкого и среднего бизнеса, интересы которых далеко не тождественны интересам руководства и собственников крупных корпо-

раций, не имеют возможности эффективного влияния на разработку политики государства. В процессе определения стратегии развития страны их представительство, если и просматривается вообще, то определенно выглядит гораздо скромнее и ограниченнее по возможностям. Профсоюзы как профессиональные корпорации наемных работников оказались вытеснены с политической сцены, вернее поглощены корпорациями. Корпорации вобрали их в себя и, похоже, практически растворили в себе. Во всяком случае их присутствие почти не ощущается. Между тем исчезновение самостоятельного представительства наемных работников как независимого участника политического взаимодействия меняет всю картину. Система функционального представительства приобретает совершенно иной смысл.

Кроме того, отношения с крупным бизнесом тоже не развиваются в направлении институционализации. В исследованиях российских ученых можно обнаружить выразительную картину неформальных связей крупного бизнеса и государства на разных уровнях: администрации президента, правительства, Государственной думы и местных органов власти. Множество фактов противоречит заявлениям политиков о постепенном отлаживании каналов и формализации отношений бизнеса и власти.

В целом глубоко эшелонированное проникновении корпоративных структур в институты власти сопровождается неослабевающим давлением государства на экономическую активность бизнеса. Следует, видимо, говорить о взаимной зависимости, от которой страдают не только непосредственные участники, но и отодвинутое на периферию их внимания общество. Внутри связки «власть – корпорации» приоритет ни одного из агентов этого взаимодействия все еще не очевиден. Это скорее постоянная борьба, не всегда открытая, не всегда легальная, часто с использованием запрещенных средств, ведущаяся с переменным успехом, но всегда достаточно жесткая. Нередко это борьба за элементарное выживание.

Л. Акопов,
д. ю. н., профессор кафедры государственного строительства и права, декан факультета переподготовки кадров СКАГС

ПРИНЦИП ПРАВОЗАКОННОСТИ: ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ПОСЛЕВОЕННОЙ ГЕРМАНИИ И НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА РОССИИ

В своем широком понимании принцип правозаконности получил признание в Германии еще в начале XIX века в ходе дискуссии о природе правового государства. У И. Канта мы впервые видим современную трактовку необходимости единства права и закона, их сочетания в понятии «правовой закон» как синтеза сущего и должного в нормативной системе государства.

Следуя логике Канта, вполне можно утверждать, что в качестве основного (определяющего) критерия правомерности человеческой деятельности необходимо признавать только такое внутреннее повеление («категорический императив»), которое требует всегда руководствоваться принципом: поступать так, чтобы относиться к человечеству – в своем лице и лице другого – как цели, а не только как к средству.

В свое время на основе системного анализа вопросов имманентных связей и взаимоотношений правовой концепции личности и законности мы обосновали такое научное направление, как «антропономия права»[1].

Поясняя этимологию указанного словосочетания, заметим, что оно образовано из двух греческих слов: «антропо...» – человек, указание на отношение к челове-

[1] Акопов Л. В., Смоленский М. Б. Антропономия права. Ростов на-Дону: Экспертное бюро, 1998

ку, и «номос» — обычай, нрав, порядок, закон (религиозно-этическая правовая норма, имеющая обязательный и неизменный характер в греческих полисах; постановление особых законодательных комиссий в IV в. до н. э.; закон природы; в теории государства — понятие, противоположное произволу и насилию). Предложенное понятие «антропономии права» подразумевает системную связь человека (личности) и нормы (закона) в их правовом выражении и тем самым «схватывает» в дефинициях самую суть проблемы правозаконности. В таком контексте антропономия права как по своему содержанию, так и по форме тесно переплетается с принципом правозаконности, который отчетливо объяснен Фридрихом А. фон Хайеком: «Когда мы говорим, что в планируемом обществе нет места правозаконности, это не означает, что там отсутствуют законы или что действия правительства нелегальны. Речь идет только о том, что действия аппарата насилия, находящегося в руках у государства, никак не ограничены заранее установленными правилами. Закон может (а в условиях централизованного управления экономикой должен) санкционировать произвол. Если законодательно установлено, что такой-то орган может действовать по своему усмотрению, то какими бы ни были действия этого органа, они являются законными. Но не правозаконными. Наделяя правительство неограниченной властью, можно узаконить любой режим. Поэтому демократия способна привести к установлению самой жестокой диктатуры» *(подчеркнуто мной.* — **Л. А.**).

В этой связи фон Хайек довольно убедительно сформулировал критерии, в соответствии с которыми принципы правозаконности накладывают определенные требования на характер самих законов, допуская общие правила формального права и исключая законы, прямо нацеленные на конкретные группы людей или позволяющие кому-то использовать для такой дискриминации государственный аппарат. В этой связи он отмечал: «Закон регулирует вовсе не все, наоборот, он ограничивает область действия властей, однозначно описывая ситуации, в которых они могут и должны вмешиваться в деятельность индивидов. Поэтому возможны законодательные акты, нарушающие принципы правозаконности. Всякий, кто это отрицает, вынужден будет признать, что решение вопроса о наличии правозаконности в современной *(речь идет о 1938–1939 гг., примечание наше.* — **Л. А.**) Германии, Италии или России определяется только тем, каким путем пришли к власти диктаторы — конституционным или неконституционным».

Мы придерживаемся употребления более широкой дефиниции, а именно трактуя правозаконность в качестве ключевого принципа государственного строительства и права.

Охарактеризуем вкратце наиболее чувствительные, можно сказать «болевые», точки становления правовой государственности и утверждения принципа правозаконности в России.

В первую очередь тревожит то, что в настоящее время усиливается тенденция как в научных, так и в непосредственно властвующих кругах увлечения правовым позитивизмом. Как верно замечено Н. Ю. Козловой, проявляются попытки «законодательно закрепить то, что должно и может восприниматься как само собой разумеющееся в иных политических системах»[1], и при этом нормотворчество рассматривается как главный и самый легитимный инструмент власти. Она же указывает на искажение концепции правового государства некоторыми авторами в России, которые отстаивают тезис о том, что «государство само по себе является высшим или даже единственным источником права, которое регулирует его деятельность»[2].

Это существенно расходится с пониманием ведущих западных ученых. Например, тот же Юрген Хабермас прямо утверждает: «В условиях демократии, заслуживающей так называться, юридически институализированные, зафиксированные «письменно» («verfasste») процессы образования общей воли, включая обещания избирателям, должны иметь обратную связь, оставаться пористыми для незаписанного, нефиксированного (nicht verfasste) процесса формирования мнений, управляемого по возможности

---

[1] Козлова Н. Ю. Федерализм как форма организации государственной жизни // Политико-правовые ценности: история и современность. Под ред. В. С. Нерсесянца. М., Эдиториал УРСС, 2000, стр. 163

[2] Там же

посредством аргументов. Для этого нужна сеть свободных ассоциаций, расположенных как во вне организованного уровня партий, вовлеченных в государственные дела...»[1]

Однако, как это наглядно видно сегодня, формы жизни граждан в России все больше «монетаризируются» и бюрократизируются. Не следствие ли это (хотя бы и опосредованно) искаженного правопонимания?!

В этом контексте уместно привести рассуждение из так называемого краткого курса конституционализма Андраша Шайо, а именно: «У каждой эпохи есть свой ответ на вопрос о том, где пролегают границы государственной власти и какую роль играет право в проведении этой четкой линии или расплывчатого пунктира. Конституционализм, поскольку он не только пользуется юридическими средствами ограни-чения власти, но является и носителем содержательных ценностей (свободы), может, по крайней мере отчасти, смягчить одностороннее, чуждое жизни, негибкое верховенство права... Необходимо во всех отношениях облечь государственную волю в юридическую форму, иными словами — право должно распространяться и на государственные органы. Более того, государственные органы могут действовать только на основе законных полномочий, то есть государственные органы связаны законом... Об уровне законности правового государства можно судить по тому, насколько однозначны нормы, относящиеся к деятельности государственных органов, в какой мере они располагают правом действовать по собственному свободному усмотрению, особенно если эти государственные органы затрагивают своей деятельностью права человека»[2].

Необходимость в столь пространной выдержке вызвана тем, что именно в современной архитектонике российского правового государства наблюдаются серьезные пробелы (лакуны) в вопросе внесения большей определенности (можно сказать даже — правозаконности) в отношении правового регулирования (регламентации) таких важнейших институтов федеральной власти, какими выступают (de jure и de facto) президент Российской Федерации (глава государства) и правительство Российской Федерации вкупе с другими федеральными органами исполнительной власти.

Проблема усугубляется и тем, что отсутствие четкого законодательного закрепления системы федеральной исполнительной власти позволяет (в случае смены главы государства и руководителя правительства) каждому новому президенту России в конкретной политической практике государственного управления (контроля в частности) действовать исключительно по собственному усмотрению, опираясь на дискреционный характер своих полномочий в этой сфере.

В то же время анализ правовых систем и государственной практики зарубежных стран, в которых есть президентская власть, показывает, что ни в одной из них нет такого рода «вольницы» в трактовании и формировании системы и структуры органов исполнительной ветви власти. В связи с вышеуказанным убежден, что необходимо (и это солидарно с позицией видных российских государствоведов И. Л. Бачило, Е. И. Шориной и др.) восстановить в федеральном конституционном законе «О правительстве Российской Федерации» исключенную ранее статью 5, в соответствии с которой система федеральных органов исполнительной власти должна определяться федеральным законом. Дальнейшая консервация пробела в узаконении системы федеральных институций исполнительной власти чревата как нестабильностью, так и неэффективностью государственного управления в целом.

Государственно-организованное, а не подавляемое бесконтрольным аппаратом насилия, общество посредством правовых институтов формирует органы публичной политической власти таким образом, чтобы обеспечить себя от произвола и вырождения демократии в деспотию. Конечно, за тысячелетия своего существования право сильно модифицировалось, сохраняя вместе с тем институты и принципы, наиболее адекватно отражающие специфику правоотношений людей и закрепляющие меру свободы человека в социуме и необходимости ее защиты. Это в полной мере относится к принципам народного суверенитета и

---

[1] Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность, стр. 96

[2] Шайо Андраш. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Пер. с венг. М., Юристь, 2001, стр. 208, 209

принадлежности всей полноты власти народу (народоправства), а также и к принципу правозаконности в политической системе общества. Последний имманентно выступает как один из основных способов реализации суверенитета народа там и тогда, где и когда его субъектом является народ в целом.

В заключение необходимо отметить, что в рамках опыта формирования государственно-политической системы послевоенной Германии были выработаны своего рода универсальные юридические концепции и механизмы их реализации, получившие в дальнейшем признание и распространение как в Европейском сообществе, так и во всем мире[1]. В их числе: 1) признание и законодательное закрепление принципов правового государства, включая принцип правозаконности в качестве одного из ключевых принципов; 2) эффективная реализация принципа разделения и взаимного уравновешивания ветвей власти; 3) гарантирование конституционного правосудия и обеспечение действенного конституционного контроля; 4) создание оптимальной системы административных судов на федеральном и земельном уровнях, признанной одной из лучших в мире; 5) обеспечение политического и правового плюрализма в сочетании с устойчивой системой юриспруденции; 6) гарантирование и поддержка судейского самоуправления; 7) всемерное развитие и обеспечение самостоятельности (автономии) местного (общинного) самоуправления; 8) оптимальная и устойчивая организация государственной службы и службы в органах местного самоуправления, эффективные способы правовой защиты граждан от неправомерных решений властей[2].

Все это, безусловно, вполне применимо и необходимо использовать в реально развернувшихся процессах модернизации государственного строительства, административной реформы и реформирования государственной службы, внедрения новой законодательной модели организации местного самоуправления в современной России.

Подытоживая рассмотрение проблематики роли и значения принципа правозаконности в основах государственного строительства и права ФРГ и России, можно сформулировать следующие выводы:

* Принцип правозаконности в его широком понимании является неотъемлемым и важнейшим атрибутом гражданского общества и демократического правового социального государства, он сыграл одну из ключевых ролей в формировании политической системы послевоенной Германии и в настоящее время продолжает оставаться фундаментальной ценностью юридической системы ФРГ.

* В процессе модернизации государства российского и в свете проводимых широкомасштабных реформ политико-правовой системы современной России не только можно, но и крайне необходимо опираться на утверждение и активную реализацию принципа правозаконности, используя вышеуказанный опыт весьма близкой нам правовой семьи.

[1] Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности)/Под ред. В. А. Туманова. М., Юристъ, 2000, стр. 174

[2] Шапсугов Д. Ю. Местная власть в России и Германии. Вопросы теории, истории нормативного регулирования. Кн. 1 и 2. Ростов-на-Дону, «Полиграф», 1994

В. С. Капустин,
профессор, зам. зав. кафедрой организации социальных систем и антикризисного управления РАГС при Президенте РФ, зав. лабораторией нелинейной социальной динамики

РИСКИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Риск – это прежде всего неопределенность последствий принятого решения. В этом смысле отношение к риску сопоставимо с отношением к случайности. В России случайность – это то, что происходит не по правилам, на что нельзя указать причину. Для нас случайность – это деструкция, помеха, шум, который нельзя допустить. Для европейцев же случайность – это то, что произошло так, но

могло произойти иначе, но в любом случае произойти может всегда. Для них случайность – это шанс, удача, подарок, которым нужно воспользоваться.

Различно отношение к риску и социальных групп внутри одной культурной общности. Для российской власти риск всегда был неким виртуально отклоняющимся от заданной нормы процессом, которым необходимо решительно управлять. Если и возможны какие-либо потери в реализации стратегических решений, то это всегда были потери населения, но не самой власти. В случае же успешной реализации программ, риск власти тут же оборачивался для них бронзой памятников. По этой причине население и власть в России не одинаково входят в рисковое пространство и неодинаково, часто антагонистично, ведут себя в нем. Здесь коренятся причины существования огромных «нейтральных полей российского социума», не реагирующего на распоряжения властей и особенности национального бюрократизма.

Метафорически можно выделить четыре типа рисков административного реформирования в современной России, которые должны решаться применением четырех различных методик (постнеклассическая философия, нелинейная динамика, теория катастроф и социология управления): 1) риски, связанные с противоречием между генетической сущностью российской государственности и характеристиками современного мира (генные риски); 2) риски, доставшиеся в наследство в результате стремительного и властного преобразования российской государственности в начале 90-х годов; 3) риски власти, связанные со спецификой современных мировых процессов и особенностью нынешней геополитической ситуации (онтологические риски); 4) риски, объективно возникающие в самом процессе изменения или реформирования систем любого вида (технологические риски).

Генные риски. Исследуя риски административной реформы, необходимо учитывать российскую государственную специфику. Если у истоков традиционных европейских государств лежали классовые противоречия, выливавшиеся в конфликт человека и власти, разрешение которого вело к формированию гражданского общества, независимых СМИ как демпфирующих механизмов основного европейского конфликта, то главный конфликт на протяжении всей истории России можно определить как конфликт между природой и человеком, в котором государство обречено было выполнять компенсирующую (в случае природных издержек) роль. Изначально низкий уровень биопродуктивности российской среды и крайне замедленный круговорот веществ в природе были не оптимальны для развития раннего сельского хозяйства этой территории и требовали в целях выживания становящегося этноса организации особой иерархической патрилинейности во всех общественных структурах. При этом изъянами российской истории в реализации ее потенциала всегда были два фактора: низкий уровень самоорганизованности российских этносов, связанный с условиями жизни на грани выживания, требующей колоссальных энергетических затрат и длительных релаксационных пауз, а также слабость ее государственной организации, обусловленной необходимостью компенсировать издержки климата, низкую биопродуктивность среды и невысокую самоорганизованность народа. Данное обстоятельство налагало и налагает отпечаток на свойства российского государства, его суть и на специфику действий его административных структур.

«Иннаковость» российской цивилизации в условиях перехода к рынку пришла к неразрешимому противоречию с постулатами либеральной идеологии. Центральное место в либеральной идеологии глобализма занимает понятие «индивидуализма». Именно новые этика и мораль на основе презумпции индивидуализма должны были стать той несокрушимой силой, при помощи которой произойдет радикальный слом экономической и политической структур российского общества.

Среди многих удручающих итогов последнего десятилетия наиболее угрожающим уже для самого государства является увеличение разрыва в величине национального дохода на душу населения между отдельными регионами. Так, в 1998 году разрыв между наиболее высокими по уровню душевого потребления регионами и наиболее бедными составил 20 раз. Сегодня необходимо учитывать, что про-

3 Заказ 5029

цесс создания государственных структур имел властный характер, а не естественно-эволюционный. Властный характер перемен, очевидность самого процесса и почти физическая причастность к переменам, изменениям коренных устоев СССР для масс и особенно для политических лидеров и руководителей властных структур – все это создает иллюзию того, что изменения носили и будут носить рукотворный, легко управляемый характер, что достаточно осознать несовершенство административных структур или процесса их функционирования, как можно так же легко и так же непринужденно осуществить внесение каких-либо изменений или все поменять. Единодушная поддержка губернаторского корпуса последних инициатив президента не должна нас вводить в заблуждение.

Заложенные риски. Борьба за создание новой административной структуры России в 90-е годы шла сразу на нескольких фронтах. Нужно было забрать для России как можно больше полномочий от аппарата СССР, создать на базе аппарата РСФСР аппарат РФ и рассредоточить многие административные функции по регионам и предприятиям РФ с целью заручения их политической поддержки. Политическое строительство новых административных и управленческих структур объективно не могло учитывать того факта, что административные функции госаппарата СССР «вырастали» как ответ на неустойчивость и неравновесие политической и экономической жизни страны, были ориентированны на реализацию программ социально-экономического, культурного развития. Прямой перенос полномочий и функций от аппарата СССР способствовал тому факту, что новый аппарат унаследовал от предшественника ряд традиционных для российской административной практики изъянов, которые во времена СССР демпфировались системой властного контроля сверху и контролем профсоюзных и партийных организаций снизу. Кроме того, деятельность чиновников достаточно подробно регламентировалась должностными инструкциями, которые сразу были отвергнуты новой властью.

Главным «камнем преткновения» на пути административной реформы является то, что все версии реформы рассчитаны на идеальный кадровый состав будущей административной системы, а должны были учитывать тот чиновничий аппарат, который есть и который будет осуществлять президентскую программу реформирования института госслужбы. Один из основных рисков текущей версии административной реформы уже заложен в ее ткань закрытым, аппаратным характером подготовки концепции реформирования.

Онтологические риски власти. Рост селективности сознания многократно увеличивает риски власти (управляемость не вмененена управляемому). В новых условиях меняется сам концепт риска власти. Злоупотребления властью заслоняются более актуальным риском – риском недостаточности власти, риском потери ее функциональности.

Следующий риск власти связан с интенсивно растущей, по мере общественного развития, потребностью в решениях, рост которой не в состоянии перекрыть никакие достижения в области принятия решений.

Технологические риски реформы. При частых трансформациях и модернизациях аппарата государственного управления мотивация на творчество, повышение профессионализма, интенсификацию деятельности перестают быть доминантами в работе чиновников. Ни одно настоящее положение административной системы никогда не может быть признано удовлетворительным (синергетический принцип «хрупкости хорошего»). Из этого положения вытекает угроза преднамеренного творения мнимого кризиса, спекулятивных рисков. Ситуация, воспринятая общественным мнением как кризис, будет кризисом по своим последствиям, а энергия, потраченная на борьбу со спекулятивными рисками, не направляется в созидательное русло. Постепенное движение в результате реформирования к лучшему состоянию системы непременно приведет к ее временному ухудшению, причем скорость ухудшения состояния системы при равномерном движении к желаемому состоянию на первых порах будет увеличиваться. Этот этап административного реформирования богат эксклюзивными экспозициями ущербов и особенно нуждается в надежных методиках диагностики и интерпретации рисков.

По мере движения в результате реформы к ожидаемому лучшему состоянию административной системы сопротивление инфраструктур и контекстов системы изменению их состояния будет нарастать. Под инфраструктурой и контекстами административной системы мы понимаем приобретенный административный опыт, управленческие навыки, устоявшиеся практики, установившиеся связи и обязательства, которые будут вынуждать работать в привычном режиме. На этой стадии реформирования угроза свертывания реформы, изменение ее курса, симбиоза форм и алгоритмов чрезвычайно реальна.

Максимум сопротивления административной реформе будет преодолен раньше, чем наступит самое плохое состояние системы после начала реформирования и через которое необходимо пройти для достижения заявленной цели. Данный период административного реформирования, несмотря на благополучные результаты, чреват рисками особого рода. Достаточно часто у реформаторов именно на этом этапе возникает ощущение завершенности дела и переключение их внимания на решение других задач. Объективно возникающий временной интервал между преодолением максимума сопротивления административной системы и наступлением самого плохого состояния в обществе есть историческая фора реформаторам для завершения начатого дела. Если эта фора не будет продуктивно использована, то возможные события после наступления плохого (по отношению к началу реформ) состояния сведут на нет все предыдущие усилия.

По мере приближения к самому плохому состоянию на пути перестройки административной системы сопротивление, начиная с некоторого момента, начнет уменьшаться, и как только самое плохое состояние будет пройдено, система начнет самодостраиваться. Это означает появление привлекательного аттрактора, транслирующего в общество позитивный образ будущего. Риски административного реформирования на этом этапе будут связаны с игнорированием самодеятельной инициативы, что может вызвать вторую волну отчуждения населения от власти. Мониторинговая система сопровождения административной реформы на этом этапе должна быть настроена на учет и представление в органах власти всех инициатив.

Величина ухудшения состояния системы, необходимого для перехода в лучшее состояние в процессе реализации задач реформы, сопоставима с финальным улучшением состояния системы как следствие успешной реализации целей проекта, то есть самый большой выигрыш финала реформы никогда не может быть выше самого большого ущерба, нанесенного системе в ходе реформы. Риски административного реформирования на этом этапе связаны с практикой необоснованных обещаний как простейшим инструментом, мобилизующим энергию реформирования и завышенными ожиданиями населения от завершенной реформы. Массовое разочарование вследствие нереализации завышенных ожиданий может создавать критические ситуации.

Как только будет достигнуто улучшение состояния административной системы, компенсирующее неизбежные потери процесса реформирования, внедренческая, мобилизационная модель управления (управление по отклонению) должна смениться на более мягкую (управление с доминированием обратных положительных связей), проявляющую больше такта и осторожности в своих решениях, ибо административная система, вышедшая на уровень своего проектируемого акме, приобретает характеристики «самоорганизованной критичности» и становится особенно чувствительной к помехам. Мониторинговая система рисков административной системы должна приобрести качества опережающей диагностики, ибо все последующие риски будут уже непроектными.

Для устранения рисков и минимизации социально-экономических ущербов необходимо иметь эффективный менеджмент управления рисками.

Государственная служба управления административными рисками – это действующая на постоянной основе подсистема государственного управления для целесообразного планирования, организации и институционализации действий и ресурсов, необходимых для защиты как населения от необоснованных и непродуманных административных решений, так и структур госслужбы от критических и существенных потерь.

Г. Л. Акопов,
к. п. н., член РАПН, ст. преп. СКАГС

«КИБЕРВОЙНА» – УГРОЗА НА ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ СТАБИЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

С древнейших времен информация являлась важнейшей составляющей любых политически значимых действий. Чем более развитым становится общество, тем более значимым фактором в этом обществе является информация. Грозным оружием современной эпохи стало слово, а наибольшее влияние и власть получает информационная элита. Именно поэтому органы государственной власти должны уделять такое пристальное внимание информационным ресурсам (в том числе и информационно-коммуникационным сетям общего пользования), какое в былые времена уделялось Вооруженным силам. Особо пристального внимания заслуживают теории информационных войн, разрабатываемые западными теоретиками.

Американские теоретики в большинстве случаев под информационной войной понимают форму агрессивной борьбы сторон, представляющую собой использование специальных методов, способов и средств для воздействия на информационную среду противостоящей стороны и защиты собственной в интересах реализации поставленных целей и задач. В трактовке отечественных ученых информационная война – это действия, предпринятые для достижения информационного превосходства путем нанесения ущерба информации, процессам, основанным на информации, и информационным системам противника при одновременной защите собственной информации, процессов, основанных на информации, и информационных систем.

Сегодня к проблемам информационных войн все чаще обращаются не только иностранные, но и отечественные[1] ученые. Большинство современных исследователей рассматривают информационные войны и противоборства глобально, абстрагируясь от сетевой составляющей данного явления. Наибольший интерес для нас представляет лишь отдельная площадка ведения информационных войн, которая, по нашему мнению, заслуживает особого внимания. Речь идет о всевозрастающем информационном противоборстве с использованием компьютерных сетей общего пользования. Очевидно, что уже сегодня мировое сообщество стоит на пороге новой эпохи информационных противоборств, эпохи кибервойн. Понятие кибервойны развивается и уточняется. Мы проводим свое исследование, определяя кибервойну как информационное противоборство с использованием информационно-коммуникационных компьютерных сетей общего пользования для достижения поставленных целей и задач[2].

Цели и задачи при осуществлении кибервойн преследуются разнообразные, для большей ясности назовем наиболее распространенные:

– размещение в сети «Интернет» заведомо ложной или провокационной информации для ее последующего распространения в средствах массовой информации и сетевом сообществе;

– манипулирование общественным сознанием, навязывание необходимой идеологии (влияние на общественное мнение);

– вербовка сторонников и единомышленников;

– несанкционированный доступ к информационным ресурсам с последующим их искажением или хищением;

– подрыв международного авторитета государства;

– влияние на принятие политически значимых решений;

– создание атмосферы бездуховности и безнравственности, негативного отношения к культурному наследию;

– дестабилизация политических отношений в обществе;

---

[1] Расторгуев С. П. Информационная война, М., 1998; Прокофьев В. Ф. Тайное оружие информационной войны. М., 1999; Мухин А. А. Информационная война в России. М., 2000; Панарин И. Н. Информационная война и выборы. М., 2003 и др.

[2] Акопов Г. Л. Глобальные проблемы и опасности сетевой политики: Монография. Ростов-на-Дону, ООО «Ростиздат», 2004, стр. 39

– распространение компромата и иных сведений, порочащих честь и достоинство политической элиты страны;

– создание атмосферы напряженности между партиями, общественными объединениями и движениями;

– политический либо иной шантаж;

– разжигание межнациональной розни и расовой нетерпимости;

– воздействие на экономическую инфраструктуру государственного образования;

– инициирование массовых беспорядков и иных протестных акций.

Далее мы попробуем на основе примеров проиллюстрировать методы осуществления перечисленных выше задач.

Сегодня становится очевидным тот факт, что сугубо информационная направленность сети «Интернет» постепенно заменяется явно выраженным агитационным, популистским, а иногда и агрессивным подходом. Проникновение материалов из сети «Интернет» в традиционные средства массовой информации стало обычным явлением, несмотря на то, что в сети «Интернет» может быть опубликовано все, что угодно. Интернет-СМИ отличаются от обычных средств массовой информации тем, что там можно публиковать новости не только дешево и оперативно, но и, что самое примечательное, анонимно. Это делает их идеальным инструментом для различного рода политических провокаций.

Наиболее распространенным приемом осуществления политических кибервойн может считаться вброс компромата посредством специализированных Интернет-сайтов. В сети функционируют целые порталы планомерно вбрасываемого компромата. Соответствующие сайты чрезвычайно популярны среди пользователей, желающих получить соответствующую информацию. Причем в отличие от ряда подобных ресурсов здесь компромат базируется, создается своего рода библиотека компромата, однако достоверность данных, разумеется, никто не гарантирует.

Существуют в сети и сайты, дискредитирующие не только политику партий или индивидов, но и политику целых государств, осуществляя тем самым информационные атаки не на те или иные политические институты, а на государственный суверенитет. Так, в сети на протяжении нескольких лет существовал сайт чеченских сепаратистов, открыто выступавший не только против проведения контртеррористической операции в Чеченской республике, но и призывающий бороться против федеральных властей. На следующий день после теракта в ДК на Дубровке пропагандистский сайт был ликвидирован группой российских программистов.

Исходя из мировой практики, создается впечатление, что действия программистов – это возможно единственный адекватный ответ на акции сетевых провокаторов. Законодательные меры оказываются неэффективными. Например, в сентябре 2003 года суд Вильнюса признал незаконными действия литовского Департамента госбезопасности, который в июне 2003 года закрыл один из сайтов чеченских сепаратистов как содержащий пропаганду терроризма, национальной и религиозной розни. Закрыть сайт требовали от Литвы и российские власти. Однако уже в конце сентября 2003 года суд Вильнюса вынес решение в пользу создателей сайта. Интересы создателей страницы защищала литовская комиссия по журналистской этике – они настаивали на том, что «опубликованные на сайте материалы следует трактовать как подстрекательство против оккупационных российских властей, однако подстрекательства против русских или христиан отсутствуют». Суд, как ни странно, с этими доводами согласился[1]. Другой, не менее интересный пример: в апреле 2003 года руководство Эстонии ответило отказом на требование России запретить одной из коммерческих фирм этой прибалтийской страны сотрудничать с чеченскими террористами. Как сообщала телекомпания НТВ, данная компания предоставляла чеченским экстремистам услуги по размещению Интернет-сайта боевиков. По словам эстонского премьер-министра, «сайт находится не на сервере правительства Эстонии, поэтому кабинет в его деятельность вмешиваться не станет, несмотря на то, что Россия требует его закрыть». 19 сентября власти Литвы (только после теракта в Беслане) временно заблокировали чеченский информационный сайт, публиковавший за-

---

[1] www.ntv.ru Суд Вильнюса разрешил деятельность сайта чеченских экстремистов. 01. 10. 2003

явления лидеров чеченских боевиков. Кстати, одной из последних публикаций этого сайта было заявление чеченского полевого командира Шамиля Басаева, в котором тот взял на себя ответственность за захват заложников в Беслане.

Специализированные сайты террористов наносят ощутимый информационный урон государственной политике. На подобных сайтах боевики сообщают о готовящихся терактах, выдвигая различные условия, запугивая общественность и шантажируя власти. Все чаще террористы берут на себя ответственность через Интернет-сайты или, еще чего хуже, вывешивают на своих сайтах фотографии жертв, взрывов и даже видеоролики отснятых терактов и казней. Нередко посредством своих сайтов боевики отчитываются о проделанной работе или обращаются с посланиями к определенной категории граждан. Наибольший эффект эти заявления получают благодаря массовому цитированию новых сообщений от террористов всевозможными средствами массовой информации.

По данным исследования, проведенного институтом United States Institute for Peace (USIP), террористы адресуют свои сайты трем типам аудитории: активным членам и сочувствующим, международной общественности для формирования соответствующего мнения, противникам с целью их деморализации. Все более или менее серьезные представители экстремистских организаций располагают не только веб-сайтами, но и форумами, и досками объявлений, где могут пообщаться их сторонники. Террористы также широко используют электронную почту, чтобы связаться со своими сторонниками в других странах. С помощью почты проходит и вербовка новых участников террористических группировок.

Администрации многих стран в меру сил пытаются бороться с проявлением кибертеррора. В конце 2003 года США впервые внесли в свой список «иностранных террористических организаций» несколько Интернет-сайтов. Согласно американскому законодательству эти сайты теперь вне закона и запрещена любая материальная поддержка этих сайтов, их сотрудникам запрещен въезд на территорию США, а американские банки должны заморозить их счета. Однако, как сообщило агентство Reuters, даже сам Госдепартамент пока не понимает, каким образом это будет сделано.

Свободное распространение информации в Интернете не на шутку беспокоит спецслужбы, осознавшие свою слабость перед лавинообразно увеличивающимся потоком информации и, что не менее важно, дезинформации.

Единственный метод, которым можно, с точки зрения официальных лиц, остановить появление террористов-самоучек – это цензура. Нечто подобное после 11 сентября 2001 года практиковали США. Тогда из общего доступа были удалены многие ресурсы, представляющие хоть какую-то ценность для потенциальных террористов. Цензура введена и на территории Китая, где, помимо всего прочего, ограничен доступ к зарубежным СМИ.

Подобные меры, принимаемые в ряде стран, востребованы, хотя и не всегда являются популярными. Возможно, что с течением времени образуются учреждения, предсказываемые М. Кастельсом «On-line полицейские патрули»[1] – специальные полицейские подразделения, в задачи которых входят расследование он-лайн-преступлений и слежка за распространением запрещенных публикаций в киберпространстве. Структуры, следящие за содержанием сети «Интернет», безусловно, востребованы уже сегодня.

Совсем не случайно Ю. М. Лужков опубликовал 16 мая 2004 года в газете «Известия» статью «О темной стороне Интернета». Основной смысл названной публикации сводился к тому, что необходим специальный закон об Интернете. Кому, как не мэру столицы, неоднократно подвергавшемуся сетевым нападкам, говорить об этом. И с ним трудно не согласиться.

Но нужно четко понимать, что борьба за содержание киберпространства представляется крайне сложной задачей. Прежде всего потому, что всемирная сеть, как известно, не имеет границ. Если в одной стране принято законодательство, жестко регулирующее публикации в национальном сегменте сети «Интер-

[1] Кастельс Мануэль. Информационная эпоха. Экономика. Общество и культура. Пер. с англ. Под науч. ред. профессора О. И Шкаратана М., Государственный университет – высшая школа экономики, 2000, стр. 510

нет», сами жители этой страны без труда будут размещать свои сайты на зарубежных серверах.

Однако все больше цивилизованных государств задумываются о необходимости контроля над всемирной компьютерной сетью, поскольку угрозы информационной безопасности государства, общества и личности носят реальный, угрожающий характер. На протяжении столетий контроль над информацией являлся одной из важнейших функций государственной власти и потеря этой функции в связи с массовым распространением неконтролируемой информации из Всемирной паутины (которую все чаще называют всемирной информационной свалкой) может обернуться трагедией.

Но несмотря на этот факт, ряд исследователей все еще считают проблемы информационных противоборств надуманными, а исследования информационных войн в области компьютерных сетей в нашей стране практически не ведется, лишь в последнее время можно встретить эпизодические заметки по данной проблеме. Считается, что воздействие сетевых атак и информационных противоборств по средствам глобальной компьютерной сети иллюзорно. Как мы можем судить, исходя из обозначенных выше фактов, такое мнение является ошибочным. Кибервойна – явление, безусловно, виртуальное, но имеющее реальное влияние не только на сетевое сообщество, но и на все общество в целом.

Е. Д. Богатырев,
д. филос. н., профессор, зав. кафедрой государственной службы ФА при правительстве РФ

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Государственная служба играет важную роль в механизме осуществления власти на всех ее уровнях и во всех формах. Она обслуживает власть и меняется вместе с ней. Одновременно государственная служба испытывает влияние со стороны гражданского общества. Вместе с тем государственная служба обладает некоторой самостоятельностью, что дает ей возможность оказывать влияние на государство и политическую систему общества, а также на самодеятельность граждан и их организаций. А в силу исторических условий, имеющих место в России, она становится ключевым звеном в реформировании политической системы общества.

В этой связи здесь будут рассмотрены два аспекта проблемы реформирования государственной службы в русле демократизации политической системы и формирования гражданского общества.

1. Государственная служба в ходе своего функционирования и развития (реформирования), с тем чтобы быть полезной обществу и эффективной, должна ориентироваться на принципы демократии.

2. Государственная служба как социальный и правовой институт оказывает значительное влияние на процесс демократизации всех общественных отношений, формирование и развитие гражданского общества.

Вступление государственной службы, как и органов власти и аппаратов управления, где она осуществляется, в демократический процесс, означает: недопустимость подмены одними органами и аппаратами управления других и их дублирование, обычное в тоталитарных и авторитарных системах управления, переход к командно-приказным методам руководства при таких подменах и дублировании, четкое разграничение функций разделенных властей; недопустимость снижения компетентности и ответственности государственного аппарата, серьезную перестройку законодательных и исполнительных органов власти и местного самоуправления с целью максимального приближения их к жизни населения, к его интересам и нуждам.

Заметим в этой связи, что демократический процесс развивается в России,

являющейся многонациональным федеративным государством, с молодой и неустойчивой рыночной экономикой, в которой господствует (по оценкам Всемирного банка) 23 крупнейшие бизнес-группы[1], базирующейся преимущественно на экспорте энергоресурсов, с неразвитым малым и средним бизнесом; с аморфной социальной структурой, в которой средний класс составляет всего лишь около 20 процентов. При этом за модернизацию (читай реформы) чаще всего выдается разрушение основ существующих гражданских и политических отношений, во многом сохранившихся еще с советских времен, без достаточно ясного представления о том, что же их заменит в будущем.

Все издержки этого процесса отражаются и на становлении государственной службы в России. Так, государственная служба стала реформироваться, еще не будучи созданной (фактически с 1992 года), без достаточного осознания своей миссии в обществе и социальной основы, не подкрепленная реформой власти и государства и не обеспеченная достаточными человеческими, материальным и финансовыми ресурсами. Тем самым она была обречена на топтание на месте и сарказм общественности.

И тем не менее есть и позитивные моменты. За период с 1992 года по 2004 год была создана определенная теоретическая база реформы государственной службы. Впервые был поставлен вопрос об особенностях и специальном назначении госслужбы, ее ключевом значении в построении эффективного государственного аппарата. За госслужбой закреплены особый статус, материальные и иные ресурсы на ее поддержание и развитие. Обоснованы стержневые направления проведения реформы госслужбы, сформулированы важнейшие принципы государственной службы, в том числе отражающие демократические нормы функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих: служение интересам гражданского общества и государства; обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданина; независимость государственного служащего от политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, а также от интересов отдельных граждан Российской Федерации; гласность при осуществлении государственной службы, открытость и подконтрольность гражданскому обществу; равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе[2].

В рамках Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»[3] разработан и в 2003 году принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»[4], который определил правовые и организационные основы системы государственной службы, заложил предпосылки для создания единой системы государственной службы (включая виды – гражданская, правоохранительная, военная; уровни службы – федеральная и субъектов Федерации); реальных преобразований в области профессиональной подготовки кадров. Вступление в силу этого закона определило разработку следующих федеральных законов: «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; «О правоохранительной службе Российской Федерации», «О внесении изменений в федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»; «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Реформирование государственной службы дальше всего продвинулось в органах федеральной исполнительной власти, где осуществлена попытка разделения регулятивных, контрольно-надзорных функций и функций по оказанию услуг. Определены зоны ответственности каждого уровня власти за оказание услуг

[1] Ровенский Ю. Административная реформа нужна всем // Финансовый контроль. 2004, июнь, стр. 19

[2] Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена президентом РФ 15 августа 2001 г.

[3] О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». Указ президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. // Российская газета, 2002, 23 ноября

[4] О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. // Российская газета, 2003, 31 мая

[5] Указ президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 года. // Российская газета, 2004, 11 марта

гражданам[5]. Трехуровневая система федеральной власти – это по сути первый реальный шаг в деле продвижения реформы государственной службы.

Важной составляющей демократизации государственной службы является, на наш взгляд, изменение положения и роли государственного служащего в системе государственной службы.

В федеральных законах о государственной службе этой проблеме уделяется заметное внимание. Вместе с тем у самих служащих существует тревога за исход этих изменений, поскольку стремление регламентировать государственную службу и ограничить ее функции обеспечением полномочий государственных органов может оказать негативное влияние на созидательную энергию, предприимчивость и волю государственных служащих. И здесь следовало бы обратить внимание на задачу, названную В. В. Путиным в Послании к Федеральному собранию главной и самой сложной: создание в России свободного общества свободных людей[1]. Нельзя допустить, чтобы из сферы государственной службы ушла социальность, как она уходит из сферы финансов и экономики. Тем более что в конечном счете реформа государственной службы, по некоторому высказыванию, с которым следует согласиться, имеет своей целью повышение социальной эффективности воспроизводственной деятельности общества[2]. Критериями последней являются, на наш взгляд, социальные ориентиры, названные в Послании президента РФ Федеральному собранию: «Это – высокий уровень жизни в стране, жизни – безопасной, свободной и комфортной. Это – зрелая демократия и развитое гражданское общество. Это – укрепление позиций России в мире»[3].

Второй аспект проблемы: государственная служба как социальный и правовой институт оказывает значительное влияние на процесс демократизации всех общественных отношений, развитие гражданского общества. Понимание данной зависимости отражено в большинстве документов и законодательных актов по реформе государственной службы в России. Так, в Концепции реформирования государственной службы РФ, а также в тексте Указа президента, утвердившего Программу реформирования государственной службы, целью реформирования названо повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства[4].

Взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества должно осуществляться на основе соблюдения принципов, определяющих возможность участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки государственных решений и подконтрольность системы государственной службы как государству, так и гражданскому обществу.

Однако практическая реализация намеченных мер по реформированию государственной службы не вызывает у большей части населения удовлетворения.

Во-первых, то, что делается ныне в рамках исполнительной власти, а точнее реформы федерального правительства, не совпадает с задуманным. Так, разделения правоустанавливающих и контрольно-надзорных функций по сути дела не произошло, поскольку министры, которые должны заниматься исключительно правотворчеством, контролируют деятельность служб, занимающихся надзором, назначают им руководителей, определяют финансирование и следят за расходами. А первоначально ведь предполагалось, что надзорные органы будут подчиняться напрямую председателю правительства. Сокращения числа чиновников и расходов на их содержание тоже не заметно. Про оптимизацию и повышение прозрачности в деятельности правительственных ведомств даже говорить не приходится.

Во-вторых, у населения существует устойчивое подозрение: то, что до сих пор делалось и делается в рамках реформы государственной службы, отвечает интере-

---

[1] Послание президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 26. 05. 2004. // Российская газета, 2004, 27 мая

[2] Рекомендации межрегиональной научно-практической конференции «Гражданская государственная служба Российской Федерации в системе государственной службы в России» // Чиновникъ. – 2004, № 1, стр. 48–49

[3] Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. 26. 05. 2004. // Российская газета, 2004, 27 мая

[4] Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации была утверждена президентом РФ 15 августа 2001 г.

сам прежде всего самих чиновников, а не рядовых граждан. Рядовой налогоплательщик все еще считает, что бюрократия слишком дорого обходится обществу.

В-третьих, нарастает разочарование граждан от действий государственной власти в социальной сфере, пенсионном обеспечении, образовании, здравоохранении. Провозглашаемые в этих областях реформы забалтываются, вызывают страх у населения за их последствия для большинства людей.

В-четвертых, серия террористических актов, совершенных на территории России в конце августа–начале сентября 2004 года, серьезно подорвала доверие граждан к способности государства обеспечить их безопасность.

Наконец граждане страны плохо знакомы с целями и содержанием мер, намеченных в Программе и Концепции, а также в других законодательных актах по реформированию государственной службы, механизмами их реализации или не находят в них доходчивых и обоснованных аргументов, а также отражения своих интересов и ценностей.

В этой связи необходимо уточнить стратегическую цель реформирования государственной службы, которая должна вытекать из уяснения ключевой проблемы. А проблема эта, на наш взгляд, заключается в изменении места и роли государственной службы во взаимодействии государства и общества, регулировании общественных процессов.

По сути это вопрос об изменении места и роли власти в обществе. Сегодня у нас в основе общественного развития находится государственная власть, а должно находиться гражданское общество, которому, однако, необходимо еще развиваться и укрепляться. Примечательно, что президент Российской Федерации в своем последнем Послании Федеральному собранию обратил внимание на это обстоятельство: «Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей»[1]. Но без реформы власти, реформы государства, государственной службы гражданское общество не сможет взять на себя функции государства, а это значит, что последнее не станет эффективным и конкурентоспособным.

Какой же путь следовало избрать? На наш взгляд, он обозначен в том же документе: «Чтобы стимулировать дальнейший рост институтов гражданского общества, не нужно ничего изобретать – необходимо постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять»[2].

Хотелось бы, однако, уточнить: простая передача функций от государства к негосударственному сектору не означает ни роста институтов гражданского общества, ни демократизации государственной службы. Рост институтов гражданского общества – более сложный процесс, который предполагает, кроме прочего, еще и готовность населения к тому, чтобы добровольно взять на себя и бесплатно, инициативно исполнять государственные функции. То есть формирование гражданского общества все-таки должно идти «снизу», хотя для этого необходимо создавать условия, а это нужно делать преимущественно «сверху». И еще: очевидно, что бедное общество, в котором доходы 10% самых богатых превышают в 14,5 раза доходы 10% самых бедных[3], не может создать гражданское общество. Слишком разные у его граждан интересы.

Таким образом, вектор преобразований в государственной службе должен быть направлен на повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. И в этом состоит ее генеральная, стратегическая цель. Именно под эту стратегическую цель и необходимо выстроить систему задач и программных мероприятий реформирования государственной службы.

Осуществляя реальные мероприятия по реформированию государственной службы и расширяя рамки демократии, необходимо однако соблюдать баланс между административной иерархией и требованием участия граждан в управлении.

Дальнейшие шаги реформы государственной службы, достижение поставленных в ней целей и задач зависят от ряда обстоятельств, которые ныне мешают ей. К

[1] Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. 26. 05. 2004. // Российская газета, 2004, 27 мая

[2] Там же

[3] Известия, 2004, 22 января

ним следует прежде всего отнести коррупцию, существующую во всех видах государственной службы и на всех ее уровнях. Другая проблема заложена в сознании и менталитете населения России. Так, согласно исследованиям группы ученых Института комплексных исследований РАН во главе с директором ИКСИ М. Горшковым среди представителей среднего класса в России, несмотря на приверженность на словах идеалам общества либеральной свободы, доминируют довольно далекие от либерализма взгляды на роль государства в экономике – почти половина опрошенных выступают по сути за некий вариант рынка с сильным госсектором, а еще почти 20% – за вождистско-мобилизационный тип развития. Почти пятая часть «средних русских» прямо ратует за восстановление административно-командной системы. Доля тех представителей среднего класса, которые высказываются за необходимость установления в России режима твердой власти и наведение порядка, даже если для этого придется ограничить некоторые демократические права и свободы, увеличилось с 54,7% в 1999 году до 57,5 % в 2003 году[1]. Поэтому нынешний российский средний класс едва ли можно рассматривать в качестве социальной базы либеральной модели реформ. Господствующие взгляды представителей среднего класса на ключевые вопросы модели экономической политики укладываются в рамки довольно своеобразной, свойственной для среднего класса ряда среднеразвитых стран Азии и Латинской Америки идеологемы «патриотического» национально-государственного капитализма. Но и в целом население России, как ни горько это констатировать, не испытывает острой потребности в демократических правах и свободах. По данным исследования ВЦИОМа, лишь 2–4% граждан привлекает деятельность в политических партиях, профсоюзах, общественных и религиозных организациях, органах местного самоуправления. Три четверти россиян (72%) оценивают влияние самодеятельных организаций на жизнь страны как крайне незначительное. И социологи, и политологи признают: в стране отсутствует инфраструктура, необходимая для гражданского участия, почти нет политических и общественных институтов, которым люди смогли бы доверять. Собственная же политическая деятельность становится уделом профессионалов в лице «политического класса» и его непосредственного окружения (активистов и волонтеров политических партий, работников СМИ, аналитиков, имиджмейкеров и т. д.). Их доля составляет примерно 1,5% самодеятельного населения страны и незначительно увеличивается в периоды выборных кампаний. В этих условиях и появилось предложение создать специальный орган гражданского контроля – Общественную палату. Только вот треть россиян считают: у власти и общественных организаций разные цели и задачи и потому стремиться к сотрудничеству между ними не следует (противоположную точку зрения разделяют 49% респондентов ВЦИОМа). Еще пятая часть опрошенных (21%) уверена, что вполне достаточно и существующего ныне парламента. В этих условиях стремиться к расширению пространства демократии в России сегодня, не освоив завоеванного, значит подвергать опасности саму демократию. Стране нужна демократия действующая, созидательная, а не виртуальная.

Целый ряд проблем имеется и на региональном уровне. Прежде всего это проблема наполнения федерализма необходимыми для регионов полномочиями и ресурсами, возрождение субъектности российских регионов. Другая проблема – учет ярко выраженной природно-географической, административной или этнодемографической специфики регионов. То, что местное управление отделено от государства, вовсе не означает, что его можно рассматривать отдельно от реформы государственной службы. Более того, местное самоуправление должно было стать фундаментом реформы государственной службы. Ведь государство начинается там, где заканчивается местное самоуправление. Государство берет на себя все те функции и зада-

[1] Известия, 2003, 13 ноября. Более широкий опрос населения России в сентябре 2004 года, осуществленный ВЦИОМ, показал, что в рамках дилеммы «безопасность – свобода» 65% опрошенных сделали выбор в пользу безопасности даже в ущерб собственным правам и свободам. При этот они не поддержали отмену на ближайшие году всех выборов (22%), запрещение забастовок и других массовых выступлений граждан (24%), введение чрезвычайного положения (26%), ограничение личных прав, включая ужесточение контроля документов, прослушивание телефонных переговоров, личный досмотр (35%) (см.: Известия, 2004, 5 октября)

чи, которые не под силу местному самоуправлению или оно может их решать более эффективно. Разумеется, ничего необходимого для осуществления своих функций (полномочий, денег и т. п.) государство у местного самоуправления отбирать не должно. Проблема, однако, состоит в том, чтобы правильно определить грань между местным самоуправлением и территориальными органами государственной власти. Возможно, эта грань должна быть подвижной, учитывать особенности территориального деления и плотность населения, проживающего в субъектах Российской Федерации.

В общих чертах перемены последнего десятилетия, которые, на наш взгляд, следует учитывать в нынешних условиях реформирования государственной службы в России в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, можно свести к следующим основным направлениям: признание неустранимости политической роли бюрократии и поиск новых форм контроля над ней со стороны гражданского общества, оптимального сочетания политических и профессиональных начал в администрации; уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, организаций и т. п.; ограничение значимости традиционной административной «лестницы чинов»; децентрализация, стремление к удешевлению, сокращение госаппарата; стремление сделать государственную службу максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования.

В какой мере и каким образом необходимо учитывать эти тенденции в реформировании государственной службы в России – проблема, требующая своего решения.

А. В. Иванов,
к. с. н., доцент кафедры государственной службы ФА при правительстве РФ

СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Проблемная ситуация, сложившаяся в последние годы в государственной службе в России, характеризуется комплексом объективных и субъективных предпосылок, обуславливающим не только необходимость реформирования государственного устройства современной России, но и формирования в нем социально ориентированного института государственной службы. Данное обстоятельство обусловлено тем, что осуществляемая в стране реформа государственного аппарата не является реформой, которую проводят чиновники ради себя. Ее результатом должно стать повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, повышение доверия граждан Российской Федерации к органам государственной власти, улучшение качества оказываемых населению государственных услуг и рациональное использование государственных ресурсов. Кроме того, необходимость реформирования государственной службы и формирования в ней социальных механизмов функционирования государственных органов власти обусловлена не вполне удовлетворительным современным ее состоянием. В деятельности органов государственной службы проявляются негативные тенденции, которые характеризуются следующими фактами: во-первых, снижение профессионального уровня государственных служащих, нестабильность и текучесть кадрового состава и его старение, отсутствие интереса у квалифицированных специалистов проходить государственную службу, недостаточная эффективность социально-управленческой деятельности органов государственной службы и как следствие снижение престижа и авторитета государственных служащих; во-вторых, взаимодействие общества и государства не отвечает социальным потребностям граждан РФ; в-третьих, отсутствие механизмов со-

циального контроля над деятельностью органов государственной власти со стороны гражданского общества, что привело к коррупции и злоупотреблениям в системе государственной службы; в-четвертых, отсутствие надлежащей социально-правовой регламентации взаимодействия органов государственной власти и общества.

Необходимость и неотложность реформирования государственной службы России вызвана не только негативными тенденциями ее современного состояния, но и общемировыми процессами постиндустриального общества, среди которых: переориентация государственной службы на нужды граждан, отстаивание их потребностей и интересов, корректирование в соответствии с этим планов, программ и проектов собственной деятельности, обеспечение равновесия между государственными и корпоративными интересами; поиск новых моделей открытости и прозрачности административного управления; появление новых форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти; демократизация форм и методов контроля деятельности административного управления; установление сотрудничества административного аппарата и политиков, постановка целей и осуществление контроля по их реализации со стороны политиков, децентрализация управления, делегирование функций и ответственности сверху вниз.

Главный вектор преобразований должен быть направлен на проектирование социальных механизмов формирования государственной службы, основанных на участии граждан не только в обсуждении уже принятых решений, общего выражения доверия-недоверия структурам власти через систему выборов, референдумов и голосования, но и в повседневной управленческой деятельности по принятию и реализации решений. Ибо постоянный диалог, конструктивное сотрудничество между органами административной власти и гражданами, их объединениями, гражданским обществом становятся в современном мире повседневной реальностью, Разумеется, это сотрудничество предполагает совместный поиск взаимоприемлемых решений и взаимные уступки сторон.

На наш взгляд, принятые органами государственной власти решения не затрагивают базисных основ функционирования государственной службы, так как в них не определена практическая направленность их деятельности по повышению эффективности социальных ресурсов не только государственной службы, но и гражданского общества в целом.

Поэтому изложенная нами проблемная ситуация по реформированию органов власти предопределяет необходимость осуществить комплекс исследований, направленных на поиск современных моделей социальных механизмов формирования государственной службы в контексте государственного устройства современной России.

Осуществленный нами анализ показал, что процесс формирования социальных механизмов вытекает из особенностей государственной службы: во-первых, государственная служба как общественный институт должна быть предназначена для реализации интересов общества и государства; во-вторых, она включает в себя совокупность различных механизмов — политических, экономических, финансовых, административных, организационных, правовых, образующих поле для включения социальных механизмов; в-третьих, основу социальных механизмов составляет система управления в государственной службе; в-четвертых, с усложнением задач государственного строительства социальные механизмы становятся важнейшим инструментом повышения эффективности государственной службы в решении социально-экономических проблем общественного развития; в-пятых, социальные механизмы должны быть направлены на постоянное удовлетворение социальных потребностей людей.

Исходя из вышеназванных особенностей, можно утверждать, что к движущим силам социальных механизмов формирования государственной службы относятся: 1) объективные условия жизнедеятельности общества, определяющие социальную политику государства, а также субъективные факторы, реализуемые в механизме социального управления в государственной службе; 2) социально-целевая направленность государственной службы, выражающая общественную потребность в эффективном профессиональном регулировании общественных

отношений, а именно: интересов государства и общества, общественных объединений и организаций; 3) социально-профессиональные общности государственных служащих, формирующиеся на основе корпоративных интересов, ценностей, социальных норм, вырабатываемых в процессе профессиональной деятельности; 4) механизмы волеизъявления, социального контроля, выборов, референдумов, опросов населения, изучения общественного мнения, общественной экспертизы принимаемых решений, а также деятельности органов местного самоуправления; 5) общественная палата, основным предназначением которой является взаимодействие общества и государства в решении социально-экономических проблем; 6) социальное партнерство как специфический механизм регулирования социальных отношений, основанных на коллективных переговорах, взаимных консультациях, участии работников в управлении социальной организацией, представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров.

В качестве основных средств социальных механизмов формирования государственной службы являются социальный статус, социальные льготы, престиж и имидж, социальный контроль, социальная информация, социальная организация и внутренняя среда государственной службы, в которой осуществляется профессиональная деятельность государственных служащих.

Исходя из вышесказанного, можно полагать, что социальные механизмы в государственной службе представляют движущие силы, средства, основные элементы, а также порядок и процесс воздействия общества и его институтов на формирование и развитие государственной службы.

Модель социальных механизмов формирования государственной службы РФ можно представить в следующем виде *(см. схему 1)*.

Основу общесоциальных компонентов механизмов государственной службы (из предложенной нами модели) составляет российское государство, призванное осуществлять современную социальную политику, которая должна обеспечивать воспроизводство социальных ресурсов, стабильность общественной системы, снижение социальной напряженности,

Схема 1

Модель социальных механизмов формирования государственной службы Российской Федерации

Объективные условия (политические, социальные, правовые) жизнедеятельности общества, определяющие социальную политику государства

↓

Движущие силы социальных механизмов государственной службы

↓

Элементы социальных механизмов формирования государственной службы

↓

Основные элементы	**Средства социальных механизмов**	**Результат**
1. Общесоциальные	1. Социальные льготы	Институциональные образования социальных механизмов в системе государственной службы
2. Социально-институциональные	2. Социальный статус	
3. Социально-организационные	3. Социальный престиж	
4. Социально-групповые	4. Социальный контроль	
5. Социально-индивидуальные		

↑

Субъективные факторы, влияющие на формирование государственной службы

повышение уровня и качества жизни граждан российского общества.

Социально-институциональные элементы социальных механизмов государственной службы проявляются в том, что она призвана выражать не только интересы граждан, но и его культуру, так как сами государственные служащие являются носителями духовности российского общества. В процессе формирования социальных механизмов государственной службы необходимо учитывать положение о том, что на социально-институциональные образования оказывает влияние трансформация моральных ценностей российского общества, имеющая две тенденции: с одной стороны – обновление компонентов нормативно-ценностной структуры, а с другой – заметное упрочение значимости ранее существовавших нравственных ценностей. Данное обстоятельство обусловлено изменениями в сфере социально-экономических и политических отношений, а также социальным положением человека в обществе. Например, в советский период в сознании граждан прочно укрепилось трудолюбие как социальная ценность. В настоящее время на передний план в социальном ранжировании выдвинулись факторы владения и доступа к власти. Причем в российской действительности обладание властью – это не только возможности обеспечить влияние в обществе и получить общественное признание, но и нередко возможность увеличения доходов.

Социально-организационные элементы механизмов формирования государственной службы включают ее социальную организацию и социальное партнерство. Государственная служба, вся система ее социальной организации должна быть направлена на поддержание социального порядка посредством осуществления властных полномочий, а также обеспечение социальной стабильности и безопасности в обществе на основе согласования интересов общества и государства. Оценивая социально-организационные элементы механизма государственной службы, можно сделать вывод о том, что в нем проявляются негативные тенденции, которые не позволяют использовать в полной мере его возможности, а именно: ухудшается профессиональный состав государственных служащих; усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы; остается низким уровень оплаты труда государственных служащих. На наш взгляд, механизм формирования социально-организационных элементов в государственной службе предполагает создание единого центра, организующего процесс управления в соответствии с конституционными нормами, законодательством и стратегическими социальными целями государственной службы, для чего необходимы: формирование единой системы социальных целей, организационных принципов, ценностей и социокультурных норм; создание внутри управляющей подсистемы инновационных целевых управленческих команд по решению острых социальных проблем; поиск модели нового государственного устройства, а также путей преобразования всей политической, социальной и экономической жизни общества и государства; повышение эффективности функционирования государственных органов власти, обусловленное необходимостью реализации государственных социальных программ, а также низким уровнем качества жизни населения РФ.

Социально-групповые элементы механизма формирования государственной службы РФ предполагают: во-первых, необходимость повышения уровня ее организованности; во-вторых, высокий уровень образованности и профессионализма государственных служащих; в-третьих, доступ к управленческой информации и ресурсам государства; в-четвертых, обладание властью; в-пятых, наличие корпоративных потребностей и интересов.

Социально-индивидуальные элементы характеризуются соблюдением государственными служащими административных норм управления.

Функционирование социальных механизмов формирования государственной службы возможно в результате применения средств, обеспечивающих ее основное предназначение как социального института общества. Таким средствами, по нашему мнению, является комплекс мер со стороны государства, предполагающий повышение социального статуса государственных служащих. Важнейшими среди них являются: наличие у государственных служащих социальных льгот,

обеспечивающие их социальную защищенность; повышение социального статуса государственных служащих и нормативное его закрепление; обеспечение социального престижа и имиджа государственной службы в общественном сознании граждан; действенность социального контроля, а также прозрачность, оперативность, объективность социальной информации о деятельности органов государственной власти.

Кроме того, функционирование социальных механизмов возможно при соблюдении государственными органами власти следующих условий: во-первых, государственная служба должна создаваться как публичный институт в интересах всех граждан, который призван аккумулировать, интегрировать интересы граждан РФ и служить им; во-вторых, государственная служба должна развиваться как социальный институт. Она должна быть представлена гражданами РФ, призванными осуществлять цели и функции социального государства. Через государственных служащих должна исполняться воля народа, посредством управленческой деятельности государственных служащих; в-третьих, государственную службу целесообразно развивать и укреплять как социально-правовой институт. Государственные служащие должны действовать на основе законов и других нормативных правовых актов от имени государства; в-четвертых, необходимо государственную службу формировать как социально-организационный институт. Он призван осуществлять и обеспечивать упорядоченное и эффективное функционирование системы государственной власти. Ее организация должна быть адекватна целям и задачам государства.

Таким образом, реализация социальных механизмов организации и функционирования новой системы государственной службы позволит обеспечить эффективность ее функционирования в современных условиях.

В. М. Долгов,
д. и. н., профессор, зав. кафедрой политических наук Саратовского государственного университета

СИСТЕМА ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Процесс политического взаимодействия в федеративном государстве протекает иначе, чем в унитарной стране. Это обусловлено принципиальными различиями в государственном строительстве и в тех полномочиях, коими наделены регионы при унитарном и федеративном устройстве. В унитарной стране региональная власть представляет собой лишь продолжение центральной власти на конкретной территории с теми полномочиями, какие центральная власть передала на данный уровень управления. В федеративной стране региональная власть является политическим субъектом, самостоятельно формирующимся и делящим властные полномочия с центром на основе конституционных положений. Все это и порождает существенные различия в механизме взаимодействия центра и регионов. Разумеется, на две эти модели политического управления накладывается характер политического режима, диктующий использование конкретных методов реализации власти. Авторитарные режимы опираются преимуществснно на командные, идеологические, силовые методы управления; демократические режимы – на правовые, нравственные методы. Конечно, в чистом виде использование каждого из методов практически невозможно, поэтому речь идет о преобладании того или иного метода в управленческом процессе.

Управление в государстве как таковое призвано упорядочивать общественные отношения и поэтому при любом типе государства являет собой сознательную деятельность обладающих властью структур. При этом унитарное государство имеет единую, целостную властную структуру, разделенную главным образом по горизонтали на три ветви, а по вертикали представляющую собой лишь простое проникновение от центра к любой территориальной единице законов, ре-

шений и ресурсов. Управленческие структуры унитарного типа основаны на вертикально централизованных отношениях власти, и в этом смысле при других равных условиях (экономических, социальных, идеологических) они гораздо проще и четче выстраиваются, чем структуры федеративного типа. Вместе с тем унитаризм тяготеет к администрированию, приказному стилю взаимоотношений между властями разного уровня, во многом это стимулируется его централистской природой. Федеративное государство, являющееся сложносоставным политическим образованием, имеет более сложную, разветвленную структуру управления. Принципиальной особенностью федеративного типа государственности является политический статус субъектов государства, делящих с самим государством на условиях договора компетенцию, полномочия и ресурсы по управлению общественными отношениями на всем государственном пространстве. Сложный характер политических отношений в федеративном государстве диктует необходимость использования широкого набора разнообразных методов управления. Федерализм, естественно, тяготеет к демократическим методам, использованию широкого народного представительства, переговорного процесса, убеждающей аргументации, тщательному учету интересов, подробному информированию. Подобный тип управления требует тщательной правовой регламентации всех отношений в политике и четкого контроля за ее соблюдением всеми участниками политического процесса.

Россия по Конституции – федеративное государство, и, естественно, ее управленческая система, в том числе и в сфере отношений центра с регионами, должна носить демократический характер. Содержание Конституции, других политико-правовых документов подтверждает наличие многих элементов такой системы: разделение сфер ведения и компетенции, распределение полномочий между центром и субъектами Федерации; определение сфер и направлений совместного ведения центра и субъектов; утверждение законодательного порядка в осуществлении полномочий обоими уровнями государственной власти, допущение договорных отношений между центром и регионами в различных сферах управления; поощрение процедуры согласования интересов через взаимное изучение и обсуждение спорных проблем. В основу взаимоотношений центра с регионами федеральное законодательство однозначно заложило правовые механизмы. На протяжении второй половины девяностых годов данный подход поддерживался не всеми республиками РФ, однако в последние годы он, кажется, утвердился на всем политическом пространстве государства.

Договорный процесс на основе конституционных принципов – классический механизм внутрифедеративных отношений. И пока разрушалась, преодолевалась советская политическая система, пока федеральный центр представлял собой слабую власть и нуждался в поддержке путем использования авторитета и ресурсов российских регионов, он активно шел на согласование многих вопросов и закрепление решений в своих договорах с субъектами РФ. С большими перекосами, пробуксовками, ограничениями демократические взаимоотношения центра с регионами входили в практику российского государства. Трудными проблемами в закреплении этой практики оказались бюджетные, идеологические расхождения, амбиции и коррупционные наклонности чиновников, напряженности социального характера, вопросы безопасности. Нередко в их разрешении и центр, и субъекты прибегали к откровенному администрированию, что сразу проявлялось в их взаимоотношениях. Именно центр втянул страну в бессмысленную чеченскую войну, организовал «рублевый» дефолт 1998 г., определил ресурсно-сырьевой характер российской экономики, обрекающий страну на неизбежную зависимость от индустриально развитых стран мира. Никаких согласований с субъектами в этих вопросах федеральная власть не проводила, но вынудила их принять новые условия и приспосабливать к ним свою политику. Все это не просто ограничивало, но делало неполноценной всю систему демократического взаимодействия.

Многие авторы, анализируя государственное устройство современной России и в связи с этим характер политической власти и политических отношений, объясняют сохраняющиеся элементы унитаризма и администрирования в си-

4 Заказ 5029

стеме управления сложностью, ассиметричностью нашей Федерации, наличием в ней многих искусственных образований и соединений. Конечно, если считать нашу Федерацию искусственной, созданной «сверху», командными методами, в угоду определенным идейным постулатам, тогда понятно, что естественные механизмы не работают в чуждой для них среде. Думаем, что подобная оценка носит явно преувеличенный характер, хотя размышления в данном направлении не лишены смысла.

На наш взгляд, к объяснениям «пробуксовки» демократических механизмов во взаимоотношениях центра и регионов РФ следует добавить еще, по меньшей мере, два фактора: наличие в системе управления теневых механизмов и бессмысленное соперничество центра и регионов в лице чиновничества с низким уровнем государственного сознания. Проанализируем эти факторы.

1. Теневые механизмы управления, в том числе политического, логичны и неизбежны в обществе, где теневая сфера жизни масштабна и конкретно развита. В России последних двух десятилетий уровень теневых отношений очень высок. По сути они охватывают важнейшие сферы общества и государства: теневая экономика с теневой собственностью и теневыми финансовыми потоками, теневые интересы политических, научных, информационных и бизнес-структур, теневые структуры безопасности и лоббизма, теневой подбор и продвижение кадров в системе государственного и муниципального управления, теневой процесс партийного строительства, особенно характерный в отношении так называемых партий власти, но также и в отношении многих других партий на протяжении последнего десятилетия, теневой избирательный процесс, распространенный на всех уровнях выборов.

Управленческий процесс во всех этих теневых сферах общества и государства необходим. И он идет. Однако он не может опираться ни на конституционно-демократические механизмы и методы, ни на административно-командные методы, поскольку они там работать не будут. Теневые механизмы управления по сути являются рыночно-силовыми, ибо в их основе лежат торговля – угроза – насилие – сговор. Из теневой сферы такие механизмы неизбежно проникают в сферу открытой политики либо оказывают на нее свое воздействие. Тем самым система политических механизмов становится более сложной, запутанной и, естественно, непрозрачной, а результаты ее действия – трудно прогнозируемыми. Во взаимоотношениях регионов с федеральным центром теневые механизмы активно применяются.

2. Федеративная система управления делит все государственное чиновничество на две большие группы: федеральную и региональную. При наличии у обеих групп глубокого осознания национальных интересов и четкого понимания своих управленческих полномочий такое деление чиновничества неопасно. В современных российских условиях ситуация в данном вопросе непростая. Понятие национальных интересов России вообще слабо разработано, не внедряется в политическое сознание и культуру народа, вытесняется из политического лексикона. Оно расплывчато. А сами интересы в управленческой среде понимаются по-разному. Красноречивым примером подобных различий на федеральном и региональном уровнях является отношение к импорту нефти и других энергоносителей, к государственной политике в сфере среднего и среднеспециального образования, пенсионного обеспечения, денежной компенсации социальных льгот, к организации государственных закупок сельхозпродукции, в первую очередь зерна. Обычно понятие общенациональных интересов подменяется конкретными представлениями, индивидуальным видением проблемы чиновников как одного, так и другого уровня, а также их принадлежностью к федеральным и региональным структурам управления. На такое положение накладывается широко распространенное состояние низкого профессионализма чиновников. И это неудивительно. После разрушения советской системы подготовки, подбора и расстановки кадров современной эффективной кадровой системы не создано. В кадровой политике госаппарата господствует назначенчество по принципам родства, приятельства и личной преданности. В результате управленческие структуры наполнены людьми, неспособными к исполнению необходимых функций. От-

сюда проволочки, ошибочные решения, некомпетентные действия, уход от реальных проблем общества, предпочтение личным интересам.

Все это отрывает чиновничество от населения, отделяет власть от народа. А наряду с этим создает конкурентную среду для чиновников двух уровней управления, которая подпитывается недостаточной нормативно-правовой проработкой проблем разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Вместо четкого взаимодействия федеральные и региональные структуры нередко соперничают, конфликтуют. Ныне в регионах функционируют 30–50 управленческих структур федерального центра, в первую очередь силового блока, но также и хозяйственного, финансового, контрольного характера. Почти все они наделены полномочиями влиять на региональные процессы. В условиях постоянной нехватки любых ресурсов, нерешенности большинства социальных проблем жизни людей федеральные и субъектные структуры управления сталкиваются в процессе реализации своих задач. Демократические механизмы взаимодействия подменяются администрированием, упреками, конфликтами, скандалами и даже политической борьбой, что в конечном итоге разрушает единство государственного управления российскими регионами. В качестве примера можно привести ситуацию Саратовской области, где на протяжении всего 2004 года нарастало подобное соперничество властей федерального и регионального уровней. Определенным стимулятором обострения отношений, конечно, стала борьба за губернаторское кресло. Но характерно, что линией раскола стала не идеология, не партийность, не национальные различия и даже не передел собственности, а принадлежность к различным уровням государственной власти. В отношения соперничества и конфликта оказались втянуты финансовые и хозяйственные структуры, СМИ, образовательные учреждения, депутатский корпус. Показательно, что депутатская группа «Единой России» в Саратовской областной думе раскололась «условно говоря, на «федералов» и «регионалов»[1]. Ясно, что от такого положения во взаимоотношениях федеральных и региональных властей страдает система управления областью, подрываются федералистские основания государства.

Анализ современной системы политических механизмов взаимодействия федерального центра и регионов России позволяет оценивать ее как механическое соединение методов самого разного характера. Вероятно, Россия возвращается к советскому типу федерализма, когда внутри федеративной государственной оболочки господствовал унитаризм с командно-административным механизмом управления. Не оценивая степень эффективности федеративного или унитарного построения управленческих структур для России, выскажем мнение, что механическое соединение их элементов все равно менее эффективно.

[1] Саратовские вести. № 152, 9 октября, 2004; Богатей. № 37, 7 октября, 2004

Д. В. Попонов,
к. п. н., доцент Соротовского государственного университето им. Н. Г. Чернышевского

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Российский федерализм остается одной из самых проблемных категорий в современной науке. Получив в 1993 году конституционное оформление, принципы федеративного устройства так и не были в полном объеме воплощены на практике. Сегодня федерализм в России – это реальность, но, к сожалению, имеющая целый комплекс нерешенных аспектов. В первую очередь это касается формы и содержания федеративных отношений в контексте взаимодействия центральной и региональной элиты.

Российская Федерация специфична. Если, например, в Германии, Швейцарии или США федерации создавались снизу и

органы «союзного государства» получали столько полномочий, сколько им отмерили участники договора об объединении, то в России Федерация возникла как процесс децентрализации унитарного государства, а в настоящее время развивается с усилением централистских тенденций. Отметим, что перманентные колебания между централизацией и регионализацией уже стали нормой российского политического процесса.

Федерализм в России не устоялся во многом как система ценностей, определенное мировоззрение. Традиции унитарного, жестко централизованного государства продемонстрировали свой потенциал прочности и являются сегодня по сути основным принципом государственной политики. Подчеркнем, что откат к централизации власти, который наметился в конце 1990-х годов, был во многом объективной тенденцией. Децентрализация власти в молодой Российской Федерации проходила в условиях нестабильной политической и экономической системы, неустойчивой элитной структуры. В результате этот процесс приобрел неконтролируемые тенденции, когда Российская Федерация превратилась по сути в 89 самостоятельных мини-государств.

Российский федерализм сегодня – это до сих пор нерешенные проблемы разграничения полномочий между уровнями власти, межбюджетных отношений и распределения трансфертов. Отсутствуют также и многие атрибуты федеративного государства. В частности, в современной России нет полноправной верхней палаты парламента, успешно выполняющей функцию территориального представительства[1].

Говоря о российском федерализме, М. Афанасьев выделяет два больших блока проблем – законодательные и институциональные проблемы[2]. К первым он относит существование «юридических рудиментов» договорного периода российского федерализма, противоречий многих региональных нормативных актов федеральному законодательству, а также отсутствие системы федерального контроля и ответственности за невыполнение федеральных решений и законов и института федерального вмешательства. В числе институциональных проблем называются особенности организации региональных легислатур и Совета Федерации России.

В настоящее время большинство этих проблем формально решено. В частности, в стране реализуется административная реформа, происходит унификация избирательного законодательства на региональном уровне, в системе государственной власти появился институт полномочных представителей президента в федеральных округах, сосредоточивший в своих руках функции федерального правового контроля. Изменился и порядок формирования верхней палаты российского парламента. Появился еще один институт регионального представительства – Государственный совет как совещательный орган при главе государства. В состав Госсовета в соответствии с указом президента вошли главы и другие высшие должностные лица исполнительной власти субъектов Федерации. Завершила свою работу и специальная комиссия при президенте РФ по вопросам разработки концепции и законодательного механизма распределения полномочий между уровнями власти, созданная в мае 2000 года.

Но президентский курс на реформирование отношений центра и регионов имеет как положительные, так и отрицательные моменты. Первые, безусловно, связаны с укреплением правового пространства современного российского государства. По данным Министерства юстиции РФ, на сегодня в стране незаконными остаются порядка 4% действующих нормативных актов. По сравнению с 1999 годом число таких документов сократилось в 7,5 раза.

Особенно правовой нигилизм процветает на местном уровне. По информации прокуратуры Саратовской области, ежегодно на территории губернии органами прокуратуры оспариваются свыше 800 правовых актов местного самоуправления, которые противоречат вышестоящим законам. Абсолютное большинство протестов удовлетворено – норматив-

[1] После внесения изменений в федеральное законодательство региональные органы исполнительной и законодательной власти представлены в верхней палате парламента не лидерами этих органов, а их представителями. Фактически теперь в Совете Федерации заседают бывшие чиновники и крупные бизнесмены

[2] Афанасьев М. Н. Испытывая политические институты // Pro et Contra. 1999, Т 4, № 2

ные документы либо отменены, либо приведены в соответствие с федеральным законам.

Сегодня на концептуальном уровне решена проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти в стране. Предлагается, что федеральный центр должен взять на себя прежде всего регулятивную функцию, оставив какую-то часть субъектам Федерации. Исполнительно-распорядительные функции планируется максимально приблизить к населению. Также определен и механизм распределения ответственности между уровнями власти.

В свою очередь необходимо отметить, что реформа федеративных отношений, начавшаяся в 2000 году, привела к существенному ограничению политического влияния региональных элитных групп в условиях усиления федерального присутствия в субъектах Федерации. Эта тенденция проявляется также и на уровне экономических отношений центра и регионов.

Экономические взаимоотношения центральной и региональной власти в федеративном государстве определяются бюджетным законодательством. Их форма напрямую зависит от целого комплекса факторов, но логика этих взаимодействий подчиняется единым принципам. В первую очередь речь идет о принципе экономической самодостаточности субъектов Федерации для осуществления возложенных на них полномочий. Иными словами, бремя расходов должно делиться в соответствии с управленческими компетенциями.

В частности, достаточно устойчивая и отлаженная система бюджетного федерализма существует в Германии. Распределение налогов в стране четко закреплено в Основном законе. Некоторые налоги полностью поступают одному субъекту, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями. При этом каждый уровень властной вертикали имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. В целом в федеральный центр Германии поступает примерно 45% всех налоговых доходов, землям достается чуть более 37%, общинам – порядка 13%. Если налоговых поступлений не хватает, то слабые в финансовом отношении земли могут получать дополнительные федеральные перечисления. Причем трансферты предоставляются тем субъектам федерации, бюджетные доходы которых ниже 95% среднегерманского уровня. Механизм финансирования и его источники также четко прописаны в законодательстве[1].

В России при относительном благополучии федерального бюджета, «перетянувшего» на себя наиболее перспективные финансовые потоки, региональные и местные бюджеты находятся в кризисном положении. Соотношение налоговых доходов сегодня составляет примерно 35% на 65% в пользу федерального центра. При этом механизмы распределения финансовой помощи регионам не согласованы между собой.

Субъекты Российской Федерации принято разделять на две большие группы – регионы-реципиенты (дотационные регионы) и регионы-доноры. Первые не в состоянии полностью покрыть свои бюджетные расходы и получают из центра безвозмездные дотации, тем не менее переводя в федеральный бюджет положенные по нормативам налоговые доходы. Регионы-доноры также платят налоги, удовлетворяют собственные потребности и делятся с другими субъектами Федерации частью своих доходов. По информации Счетной палаты РФ, в 2001 году к числу регионов-доноров относились только 19 субъектов Федерации, из них 6 расположены на территории Приволжского федерального округа (Пермская, Самарская, Оренбургская, Нижегородская области, Республика Башкортостан и Республика Татарстан). В свою очередь дефицит региональных бюджетов в 2002 году превышал 53 млрд. рублей[2].

Тенденцией современного развития России стало постоянное увеличение числа регионов, получающих федеральные дотации. С одной стороны – региональные власти стремятся использовать любые возможности для получения федеральной финансовой помощи, с дру-

---

[1] Система бюджетного федерализма в Германии широко обсуждалась в рамках российско-германского «круглого стола», посвященного проблемам развития местного самоуправления в современной России. «Круглый стол» проходил в сентябре 2004 года в Саратовском государственном университете им. Н. Г. Чернышевского

[2] Информация предоставлена пресс-службой Министерства финансов области

гой – позиционировать свой регион как донора, подчеркивая несовершенство бюд-жетного федерализма в части асимметричности финансовых потоков.

Еще в апреле 2000 года губернатор Саратовской области Д. Аяцков на заседании областного правительства выступил с заявлением, что возглавляемый им регион вышел из числа дотационных субъектов Федерации. Подводя итоги развития области в первом квартале, он подчеркнул, что доходы региона превысили расходы на 26%. В то же время объем финансовой помощи, предоставленной Саратовской области федеральным бюджетом в качестве дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, в 2000 году составил 641 млн. 280 тыс. рублей. Отметим, что в последующем из года в год объемы федеральных дотаций только росли, несмотря на стабильный рост валового регионального продукта и объемов промышленного производства *(см. таблицу[1])*. Так, по итогам 2003 года при 8-процентном росте ВРП Саратовская область в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального бюджета получила 1 млрд. 881 млн. 431 тыс. рублей. Общий объем федеральной финансовой помощи составил 5 млрд. рублей.

Объемы финансовой помощи Саратовской области из федерального бюджета и показатели экономического развития региона

Годы	Объем федеральных дотаций[2] (тыс. руб.)	Объем и рост ВРП (млрд. руб.)	Объем и рост промпроизводства (млрд. руб.)
2000	641 280	68,3/113,2%	41,9/120,0%
2001	884 979	90,4/103,2%	55,8/107,4%
2002	1 596 781	104,4/105,0%	78,5/104,3%
2003	1 881 431	126,1/108,1%	95,9/108,0%
2004	Прогноз – 2 069 265	Прогноз – 168,0/115,0%	Нет данных

[1] В таблице использовались данные пресс-службы Министерства финансов Саратовской области и Министерства финансов РФ (http://www.minfin.ru)

[2] Учитывались только объемы федеральных дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации

В 2004 году впервые за последние годы Саратовская область живет с дефицитным бюджетом, который превышает 900 млн. рублей. При этом заложенное в документе превышение расходов над доходами во многом искусственное. По информации Министерства финансов области, по итогам января–августа 2004 года областной бюджет исполнен с профицитом в 306,9 млн. рублей, консолидированный бюджет – в 73 млн. рублей. Также за отчетный период с профицитом исполнены бюджеты более чем в половине муниципальных образований губернии, при этом только в одном из них основной финансовый документ был утвержден бездефицитным. Такая асимметрия свидетельствует скорее не о кризисе системы регионах финансов, а о неэффективности существующих в стране межбюджетных отношений, неясности и неопределенности «правил игры» для участников бюджетного процесса. Регионам выгоднее изначально занижать собственные доходы, получая впоследствии и федеральную помощь, и «непланируемые налоги».

В целом взаимоотношения центра и регионов находятся в тени. «Теневизация» процессов и отношений в условиях перманентного правового и институционального кризиса, который переживает постсоветская Россия, – явление объективное. «Недостроенность взаимоотношений ветвей и уровней государственной власти, неполнота правовой базы и почти полное отсутствие эффективных институтов гражданского общества приводят к тому, что публичная власть зачастую становится лишь декорацией для непубличных действий и решений. Именно такого рода действия и принято называть теневыми. Они выстраиваются в систему, которую затем трудно сломать», – отмечает в своей монографии А. Старостин[3].

Неформальные связи и отношения сегодня пронизывают всю систему взаимодействия центральной и региональной элиты, определяют путь решения конфликтов, оказывают решающее воздействие на процесс принятия решений. При этом самой элитой они воспринимаются как норма и естественное условие поли-

[3] Старостин А. М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов-на-Дону, 2004, стр. 75–76

тической деятельности. Действенность личных связей во много раз превосходит возможности институционализированных средств, даже несмотря на их неустойчивость и подверженность ситуационным изменениям – в зависимости от обстоятельств они актуализируются или затухают, прекращаются, перестраиваются, но в любом случае тормозят политическое развитие регионов и страны в целом, создавая эффект неопределенности.

Наиболее распространенными механизмами теневых межэлитных взаимодействий являются лоббизм и политический торг. Четкую границу между ними провести достаточно сложно, основная разница заключается в методах. Лоббизм больше ориентирован на жесткую и бескомпромиссную борьбу элитных групп и групп интересов за контроль над ресурсами. При этом и лоббизм, и политический торг относятся к числу кулуарных, закулисных способов принятия решений. Губернаторы решают свои вопросы в коридорах и кабинетах правительства РФ и президентской администрации, офисах финансово-промышленных корпораций. Федеральная элита в свою очередь заинтересована в укреплении своих региональных позиций. В результате посредством лоббизма в тени оказывается целый ряд процессов – бюджетный, законодательный, кадровый и другие.

В теневых практиках политических взаимодействий нет ничего неожиданного. В условиях слабости формальных институтов они являются по сути единственным механизмом согласования интересов в России. Как отмечал в свое время Р. Даль, политический торг – это недемократический процесс, но совершенно объективный, поэтому он должен быть заключен в четкие рамки, установленные демократическими институтами и процедурами. Тем не менее необходимо отметить, что расширение практик неформальных отношений приводит к снижению эффективности формальных институтов и процедур, а также к умножению числа групп интересов, участвующих в политическом процессе.

Таким образом, российский федерализм переживает функциональный кризис. В системе взаимодействия центральной и региональной власти нет эффективных и реально работающих механизмов. Правовые, политические, законодательные, экономические, социальные процессы носят преимущественно теневой характер, что углубляет кризисные процессы. Формат взаимодействия элитных групп центра и регионов все больше смещается в сторону доминирования и роста влияния федеральной власти в региональном политическом пространстве. Растет уровень контроля федеральной элиты за процессами в регионах, растет финансово-экономическая, политическая зависимость субъектов Федерации. Большое влияние на этот процесс оказывают крупные финансово-промышленные компании и олигархические структуры. В результате снижается пространство для маневра региональной политической элиты. Во многом открытому и эффективному взаимодействию центра и регионов в современной России мешает плюралистический характер элитной структуры. Отсутствие единой консолидированной элиты не позволяет формировать единые «правила игры» межэлитного взаимодействия и превратить это взаимодействие в предсказуемую коммуникативную систему.

Н. И. Шестов,
д. п. н., профессор кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского

ИДЕЯ «ЕДИНСТВА СТРАНЫ» В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В последнее время в публичных выступлениях администраторов и политиков самого высокого ранга очень часто мотивом, легитимирующим то или иное властное решение или действие, выступает идея единства страны. Иногда созвучным по смыслу вариантом выступает идея «единства государства» с акцентом на территориально-административных характеристиках последнего. В контексте начатой реформы политической системы России, общие контуры которой обозна-

чены в сентябрьских 2004 г. инициативах президента, эта идея приобретает смысл заявки на определенную стратегию взаимодействия элементов политической системы и на определенные изменения в конфигурации властно-общественных отношений. То есть имеет место некоторая идеологическая заявка. К ней целесообразно присмотреться в научном плане по следующему соображению.

Идея единой страны и единой государственности теоретически (и в административно-политическом, и в правовом аспектах) не противоречит принципам федерализма. Она противоречит им в российской практике последнего десятилетия. Внешне ситуация выглядит так, что все за государственное единство, за великую страну, а государственная система вот уже десятилетие, несмотря на масштабные политические реформы, балансирует на грани распада. Политологи скромно именуют это состоянием демократического транзита.

Почему имеет место такое противоречие? Возможно потому, что за этим простым понятием скрываются два различных императива политического мышления и поведения двух основных субъектов политики – общества и государства. И когда тот или иной субъект политики озвучивает данную идею, ее содержательная сторона не всегда четко позиционируется. Идея «единого государства» используется как консолидирующий общество и государственную власть и подпитывающий гражданский патриотизм политический миф. И в этом есть большая польза и для общества, и для государства.

Но с точки зрения развития федеративных отношений здесь есть и большая опасность в том смысле, что Федерации нужны не мифы, а идеология развитии, то есть признанные основными политическими институтами и достаточно согласованные между ними и обществом, закрепленные в нормативных актах трактовки смысла основных понятий, задающих ориентиры политического процесса. Такой идеологии у современной российской федеративности нет, и без научной и политической дешифровки понятий типа «единое государство» она вряд ли появится сама собой.

Единство государства с позиции власти – это прежде всего укрепление административной вертикали. Единство с позиции общества – это отнюдь не расширение прерогатив федерального либо регионального чиновничества. В условиях современной России это прекращение региональных конфликтов, унификация потенциала правовой защиты граждан, оптимизация контроля за ресурсопользованием, нормализация финансо-распределительных процессов и т. д. Проще говоря, чтобы всем, кто является гражданами данного государства, жилось одинаково сытно и спокойно.

По сути, когда субъектами политики активизируются понятия «единое государство» или «единая страна», то тем самым позиционируются две достаточно различные политические заявки. Общество и власть, солидарные на почве мифа «единого государства», идеологически в этот момент оказываются сориентированы в разных направлениях. И это проблема, имеющая как теоретические, так и практические аспекты. Проблема, в сути и происхождении которой политической науке имеет смысл разобраться.

Тому, что так получилось, что представители власти понимают единство государства так, а общество иначе, в самом первом приближении можно найти ряд объяснений. Возможно, что такое различие смыслов сложилось исторически как специфическое отражение опыта федеративных отношений в имперском и постимперском политическом пространстве. Возможно, что в какой-то мере оно было укреплено обстоятельствами реформы политической системы России в 90-е годы, когда обнаружилось противоречие между либеральной (а в силу этого антикоммунистической) сутью этой системы и посткоммунистическим характером политического режима, что было детерминировано приходом к власти посткоммунистической элиты. Возможно, что мы имеем просто ответную реакцию на длительную ситуацию повышенной идеологизированности политического процесса в советскую эпоху. Соучастие общества и власти в политическом процессе под лозунгом «деидеологизации» достигается ныне тем, что в реальности каждая сторона живет своим смыслом ключевых идеологических понятий и демонстрирует готовность не покушаться на права соседа.

У каждой версии есть свое рациональное зерно. Если обратиться к опыту российской государственности, то сам процесс формирования государства как системы институтов и как элитарной корпорации из разнородных в политическом, культурном, этническом и конфессиональном отношениях элементов подразумевал преобладание в политической культуре понимания «единства государства» как «централизации власти», как упрочения властной вертикали. Только так верховная власть могла обозначить свое доминирование, не вторгаясь в сферу региональной экономической, культурной и правовой специфики. Живите как жили, но будьте подданными российского государя — вот принцип, в развитие которого двести лет последовательно совершенствовалась вертикаль имперской власти, а общественному сознанию оставалось только как факт признать, что государство едино, поскольку невозможно разделить на элементы имперскую властную вертикаль. В советскую эпоху унифицированная система советов довела эту логическую линию до конца: государство не может не быть единым, потому что оно все по-советски организовано, а обществу нет нужды в собственном понимании идеи единства, поскольку государство берет на себя решение всех общественных проблем.

Вторая из обозначенных причин также достаточно весома и может быть предметом самостоятельного политологического анализа. Если понимать политический режим как систему методов, способов и средств осуществления политической власти, то современный политический режим в России антикоммунистичен. В этом историческая логика и внутренний смысл его появления на сцене политики и цель существования. Он антикоммунистичен постольку, поскольку либерально-демократичен. Во всяком случае так можно расставить принципиальные идеологические акценты.

Посткоммунистична по своему генезису и функциональности нынешняя политическая элита, которая далеко не все (возвращаясь к сентябрьским 2004 г. реформаторским инициативам В. В. Путина) определяет в характере политического режима в России. Посткоммунистична эта элита прежде всего по характеру своих претензий на властные прерогативы, никак не вписывающиеся в мировые стандарты поведения «либералов у власти». Посткоммунистичность элиты (особенно региональной) в смысле ее тяги к «советским» масштабам властных полномочий, собственно, и есть то, что препятствует политическому режиму закончить свою антикоммунистическую эволюцию в сторону либеральной демократии. Имеет место расхождение, условно говоря, идеи демократической власти как тяготения к децентрализации и либерализации политических институтов и идеи бытия элиты как тяготения к авторитаризму и максимально возможной централизации властных полномочий отдельно взятого функционера. И это расхождение отслеживается массовым сознанием в виде устойчивого представления, что судьба государства и судьба политической и административной элиты есть достаточно независимые друг от друга вещи.

Что касается третьей причины, то общая функциональная слабость субъектов политики, которые представляют собой элементы распавшегося прежнего политического целого (советской системы), порождает в идейной сфере их деятельности своего рода «комплекс неполноценности». Он выражается в стремлении любого субъекта политики не обозначать четко специфику своих идеологических расчетов и намеренно снижать значимость используемых политических символов, понятий, лозунгов до уровня социально-политических мифологем, которые массовое сознание воспринимает без дополнительного административно-политического и правового принуждения. За счет этого происходит определенная группировка сил в политическом пространстве, но линии их противостояния не обозначаются настолько четко, чтобы вызвать открытую конфронтацию субъектов. Реально существующая латентная конфликтность субъектов политики находит выражение в том, что каждый субъект стремится быть сам по себе.

От позиции конкретного исследователя зависит, какому из предложенных объяснений причин отдать предпочтение. Важно другое. Эти причины указывают также на направления возможной интеграции идеи «единого государства» и «единой страны» в ту или иную идеологическую конструкцию. В любом случае

в качестве центральной идеи в программе строительства новых федеративных отношений идея «единого государства» как минимум нуждается в конкретизации, а точнее было бы сказать – в более определенной привязке к какому-либо исходному основанию общей стратегии дальнейшего развития России.

Либо это будет привязка к историческому опыту российской государственности («единое и неделимое государство» как неделимая властная функция и единая административная вертикаль). Либо нужна привязка к фактическим итогам демократических реформ и к фактически сложившейся конфигурации отношений федеральной и региональных элит («единое государство, но делимая до согласованных между элитами пределов власть над регионами страны»).

Либо это должна быть привязка к интересу общества обеспечить себе унификацию сферы социально-экономических, правовых и культурных отношений независимо от того, как происходит формальный раздел властных функций. Логику такого подхода можно сформулировать так: «Едины граждане страны и поэтому едино государство, а единое состояние властной вертикали приложится как естественная общественная потребность».

Последний вариант, может быть, очень близок к тому, который в свое время использовал для создания сильного единого германского государства О. фон Бисмарк, сделав акцент в идеологии объединения германской нации в государство и страну не на идее единой вертикали власти, а на идее «крови и почвы». Отчасти он, этот вариант, имел возможность реализоваться и в России в последние полтора десятилетия. Региональная суверенизация потому получила поддержку значительной части населения, что выглядела восстановлением «единства государства» в интересах региональных социумов. Как спасение того, что еще не успело распасться в экономической, правовой, культурной и экономической сферах в постперестроечный период и что хоть как-то гарантировало благополучие быта населения в регионах России.

В 90-е годы имело место движение к государственному единству на уровне регионов (иначе сама современная постановка вопроса о переходе к «единству государства» с регионального уровня на макрогосударственный уровень Российской Федерации была бы бессмысленна). Но это было обретение государственной системой единства, не управляемое из общегосударственного центра, а потому нередко конфликтующее с интересами центральной власти и противоречащее задаче формирования единой Федерации в территориальных масштабах России.

По сути речь идет о том, будем ли мы понимать идею «единого государства» и «единой страны» в консервативном, либо либеральном, либо демократическом ключе. Соответственно такова будет и ориентация общей программы государственного строительства, на роль базисного элемента которой выдвигается данная идея.

В противном случае, не добившись четкости позиционирования смысла этой идеи на уровне основных каналов распространения политической информации, не привязав ее к общей стратегии политического развития РФ, в лице этой идеи (по последствиям ее приложения к политической практике) мы получим эквивалент судьбы популярной в 90-е годы идеи «государственного суверенитета». Ее тоже по-разному толковали и политики, и политологи, и правоведы. Руководствовались они при этом больше соображениями политической конъюнктуры, нежели соображениями практической пользы для политической жизни в России от применения научно согласованных и выверенных понятий и определений. И так же, как сегодня имеет место неопределенность соотношения и использования понятий «единое государство» и «единая страна», так и тогда путали «суверенность» с «территориально-административной обособленностью».

В результате каждый остался при своем мнении относительно содержания этой идеи «государственного суверенитета», а вместо демократического процесса начался процесс политического сепаратизма. По своим политическим последствиям идея «единого государства, какое кому видится», не введенная наукой в определенные смысловые границы и не соотнесенная с тем или иным фактическим основанием общей стратегии политического процесса в России, может быть не менее деструктивна для будущего Российской Федерации, чем идея «брать суверенитета сколько сможете».

А. А. Басалай,
д. филос. н., доцент МИЭМ

ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Мировой опыт подтверждает, что в многонациональных государствах намного труднее сплотить разноликих людей в монолитное общество. Центробежные устремления проявляются по мере увеличения численности сограждан той или иной национальности, роста их национального самосознания, прежде всего среди интеллигенции, и преобразования в нацию, разбалансированности интересов. Потенциальная возможность дезорганизации и распада усиливается. Попытки их ассимиляции вызывали недовольство, сопротивляемость и обособленность. В поисках способов сглаживания межнациональных противоречий и была выдвинута и отстаивалась идея самоопределения и образования национальных государств для преодоления подозрительности и недоверия, отчужденности народов. В ходе длительных дискуссий был выработан национально-территориальный принцип федерализации, который и был воплощен в СССР, в том числе и в России, Чехословакии и Югославии. Такая модель устройства многонационального государства была, безусловно, демократичной, но оказалась хрупкой и под ощутимыми ударами национал-сепаратистов развалилась на куски. В США и Германии сложилась административно-территориальная автономия, воплощающая лишь структуризацию власти.

Во-первых, в постсоветской России почти все автономии, в которых проживают менее 18% нерусских, но которые занимают 56% ее территории, в одностороннем порядке провозгласили о повышении своего статуса до уровня союзных республик. Такие претензии были закреплены в Конституциях и других законодательных актах. В своем большинстве по принципиальным статьям, касающимся федеративного устройства и национальной политики, они игнорировали Конституцию РФ и федеральное законодательство, вступили с ними в противоречие. Наблюдавшаяся ползучая трансформация федеративных отношений в конфедеративные не согласовывались со сложившимися экономическими отношениями.

Во-вторых, края и области, заселенные преимущественно русскими, также стали субъектами Федерации.

В-третьих, нашлись «теоретики» и политики русофобской закваски, которые реанимировали идею национально-культурной автономии и приложили немало усилий для претворения ее в жизнь. Под их нажимом был принят закон «О национально-культурной автономии», который предоставил большие преимущества гражданам нерусской национальности, позволил образовать экстерриториальные инонациональные общности в мононациональных анклавах.

Своеобразные представления новых политических сил, расширительное истолкование суверенности руководителями республик, их стремление заполучить побольше самостоятельности и поменьше экономического самообеспечения обусловили недопустимое смешение разных принципов самоопределения и федерализации и привели к существенному изменению государственного устройства России. В результате получилось, что русские допустили федеративные отношения не только с уже сложившимися нациями (коми, татарами, башкирами, осетинами, тувинцами, бурятами и т. д.), но и между собой. Русская нация оказалась расчлененной на куски не только потому, что более 25 млн. русских стали зарубежными в самопровозглашенных независимых государствах, но и из-за такого федерализма. Неурегулированными остались вопросы формирования бюджетов, самофинансирования. Налицо попытки поставить под контроль топливно-энергетическую, сырьевую и производственную базу и улучшить свое благосостояние за счет не принадлежащего им богатства.

Нация теперь истолковывается экстерриториально и поддерживаются усилия националистически настроенной части гуманитарной интеллигенции добиться воссоединения разорванных частей, что предусматривает пересмотр территориальных границ республик. Не прекращаются попытки затормозить приток инонационального населения и выжить его

под любым предлогом, добиться мононациональности и монокультуры. При этом все громче звучит требование создать тепличные условия для сохранения национально-культурного своеобразия теми, кто находится в русской или другой инонациональной среде. Подобные взгляды восприняты и отражены в законодательных актах. Обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств, выделение им квот в органах власти и управления отнесено к узловым проблемам. Как грибы после дождя растут добровольные федеральные, региональные, городские, районные национально-культурные объединения людей. На выпуск газет, открытие и содержание национальных школ, научных и культурных учреждений, развитие промыслов и т. д. органам государственной власти предписано выделять деньги из соответствующих бюджетов, предоставлять многочисленные льготы.

Все это вместе взятое обусловило появление дуги отчуждения и нестабильности, которая пролегла через Волжский регион, Калмыкию, Северный Кавказ, Туву, Бурятию, Якутию, порождает региональный сепаратизм и угрозу распада РФ.

После устранения в новых паспортах графы, в которой указывалась национальность гражданина, государственное устройство еще больше перестало соответствовать и теории, и действительности. Нации вроде бы упразднили, а национальные республики остались. Это нонсенс.

Добиться согласия и мира без подлинно научной теории национально-государственного устройства и межнациональных взаимоотношений невозможно. Официально утвержденная концепция такой не является.

Предложения усовершенствовать Конституцию РФ и уменьшить количество субъектов Федерации высказывались неоднократно. В связи с этим и в целях недопущения перерастания напряженности в новые конфликты, оптимизации межнациональных взаимоотношений целесообразно пересмотреть государственное устройство России с учетом истинных достижений в области теории нации и федерализма и преобразованной реальности, разработать и направить в Госдуму специальный закон «О государственном устройстве Российской Федерации», который бы сбалансировал интересы национальных групп. В его основу могут быть положены следующие принципы и рекомендации.

Укрепить зыбкий фундамент конструкции РФ. Для этого из авторитетных специалистов следует создать межведомственную комиссию, которая бы приступила к сбору и обобщению замечаний, предложений, поправок к Конституции, их обсуждению.

При усовершенствовании государственного устройства исходить из преобразованной действительности, а не исторических экскурсов, строго соблюдать национально-территориальный принцип размежевания.

Преодолеть искаженное понимание интернационализма как безвозмездной и бесконечной помощи одних народов другим в развитии производительных сил заселяемых ими регионов – депрессивных субъектов Федерации, не способных поддерживать в условиях рынка идентичные социальные стандарты – предоставление им всевозможных дотаций и преимуществ, бесплатное обеспечение их электроэнергией, топливом, продовольствием и т. д. Приоритет должен отдаваться саморазвитию, финансово-ресурсному обеспечению и самовыживанию, то есть покрытию всех затрат заработанными средствами. В противном случае национальным образованиям можно посоветовать оставить такое число чиновников и управленцев, интеллигенции, какое смогут содержать. Порочная практика предоставления трансфертов больше нетерпима.

Установить одинаковые правовые нормативы для хозяйствования, единую и согласованную величину взимаемого налога, идущего в федеральный бюджет, то есть на оборону, охрану границ, на развитие науки, коммуникаций, средств связи и т. д., добиваться его перечисления.

Экономическое сотрудничество осуществлять на взаимовыгодной основе. Для ликвидации диспропорциональности развития создать общий фонд экономической взаимопомощи и перечислять в него определенный процент дохода, чтобы можно было брать из него на льготных условиях кредиты для строительства конкурентноспособных производств, модернизации предприятий. Другую помощь

выдавать под гарантии возврата ради внедрения справедливости, повышения дисциплины и ответственности за амбиции.

Важно выдвигать и поддерживать идеи и цели, которые сплачивают людей, а не разъединяют. Необходимо отказаться от демонстративного соблюдения в многонациональной среде устаревших традиций и обычаев, чаще транслировать концерты мастеров искусств, коллективов художественной самодеятельности. Пусть носители разных культур не сражаются на поле брани, а соревнуются в творчестве, в поиске взаимопонимания, пропагандируют лучшие человеческие качества и свойства, дружбу.

М. Д. Валовая,
д. э. н., профессор ФА при правительстве РФ

РОССИЯ: ЭПОХА ПЕРЕМЕН ИЛИ ПЕРЕМЕНА ЭПОХ?

«Стояло безвременье, эпоха между двумя войнами и двумя революциями, тягостное десятилетие от седьмого до семнадцатого года, и именно его вторая, самая тяжкая половина. Столыпина уже не было, но столыпинский дух еще был силен; общественные движения подавлены, лучшие надежды обесценены, воспоминания недавнего прошлого звучали далекой легендой. Прокатились и разошлись грязной пеной волны порнографии и пинкертоновщины, лиг любви и клубов самоубийц. Казалось: впереди ничего нет и ничего быть не может — тусклая беспросветная мгла, гнилой туман, в котором все светы как бы гасли, все контуры сливались в общее пятно. И этот туман медленно, но властно окутывал всю Россию, столицы и провинции, верхи общества и самый народ. Не во что было верить, нечего ждать и не хотелось ни думать, ни действовать, ни бороться — жить день за днем, отдаваясь течению...»

Приведенная выдержка — начало одного из вариантов незавершенного романа В. Брюсова «Стеклянный столп». И, увы, нам, пережившим конец XX века, разрушение великой империи, последовавшего развала и хаоса легко понять, что чувствуют и как ведут себя современники «эпохи перемен». Но, как ни странно, нам в какой-то степени и повезло, ведь мы были свидетелями как энтропийных процессов внутри советской политической системы, которые и привели к ее развалу, так и участниками конституирования российской государственности на фоне глобальных изменений в мире продолжающихся в настоящее время. Весь этот исторический этап популярно именуется «переходным периодом». Конечно, жить в эпоху перемен, как считали китайские мыслители, равноценно проклятию. Но в то же время русский поэт Тютчев сказал: «Блажен, кто посетил сей мир в его минуты роковые». Мне думается, что нам выдалось жить пусть в тяжелый, болезненный, противоречивый период развития нашей страны, но в чрезвычайно важный и интересный период зарождения новых политических и экономических институтов, период появления новых политических акторов и социальных интеракций, иной политической культуры и идеологических ориентиров.

Начальный этап становления нашей государственности, характерный практически для всех бывших советских республик, прошел под знаком самоидентификации и определения своего места в системе международных отношений. Тогда, в начале 90-х у кого-то была эйфория, а у кого-то неуверенность, помноженная на отсутствие опыта самостоятельного плавания. В любом случае распад Союза детерминировал динамичные центробежные процессы на всем пространстве бывшего СССР.

Для всех постсоветских республик и для России в особенности было важным занять свое место в системе международных отношений. Этот период часто называют периодом прозападного романтизма, когда все помыслы, надежды и перспективы связывали со странами западных демократий и их финансовыми возможностями. Стоит отметить, что сами западные демократии были воодушевлены не меньше самим фактом исчезновения «империи зла» и появления на ее обломках «освободившихся» новых государств, которые все, как один, громогласно заявили о строительстве демо-

кратических обществ и рыночных экономик по западной модели. Поэтому самым популярным словом конца XX века стало «демократия». И если раньше все пути у нас вели к коммунизму, то теперь повели к демократии. Демократия стала популяризироваться как новая панацея от всех бед, при этом почему-то не задумываются о том, что, собственно, под ней подразумевается. Выдающийся русский философ И. А. Ильин задумался об этом еще в начале XX века.

Так, он писал: «Идея «формальной демократии», выдвинутая за последние полтораста лет в качестве всемирной политической панацеи (всеисцеляющего средства), уже привела целый ряд государств, а за ними и все остальное человечество к величайшим затруднениям и бедствиям». Он писал, что формальная демократия с ее внутренними пустотами, ошибками и соблазнами и привела к левому и правому тоталитаризму: эти два политических режима связаны друг с другом.

Увы, к сожалению, спустя сто лет после появления этих строк была сделана ставка на модель «быстрой демократизации» политических и государственных институтов по западному образцу. По этому пути пошли многие постсоциалистические страны Восточной Европы и СНГ. Однако этот вариант перехода оказался чреват серьезными негативными последствиями. Период разочарований наступил в тот самый момент, когда завышенные ожидания с обеих сторон не оправдались и возникли первые разговоры о необходимости «собственного пути». Появились тезисы о необходимости исходить из специфики политической истории, ментальности и экономических возможностей, о том, что на данном историческом этапе вряд ли будут приемлемы «чистые» западные стандарты без создания прочного экономического фундамента.

Ведь и Россия, и другие постсоветские республики представляли собой страны с переходной экономикой, осуществляющие трансформацию планово-распределительной системы в рыночную. Переход к рынку происходил одновременно со становлением национальной государственности, национальных финансовых, денежно-кредитных, валютных, таможенных систем и других обязательных атрибутов независимого государства.

Если проанализировать последние годы развития политической системы России, ясно, что динамика развития партийной системы долгое время имела количественный характер. Партии все хуже справляются с задачей оперативного и адекватного доведения до соответствующих государственных инстанций запросов и требований граждан по защите их конкретных интересов, прежде всего тех социальных, профессиональных и иных групп, от имени которых они выступают и на чьи голоса опираются. Зачастую происходит просто обман избирателей, что порождает еще большее недоверие граждан к власти.

Можно сказать, что мы имеем как положительные, так и отрицательные результаты. И если первым мы имеем все основания радоваться, то вторые нужно рассматривать как болезнь роста, как некие указательные знаки, которые должны помочь нам выбрать более правильную дорогу.

...Да, так случилось, что большинству из ныне живущих жителей СНГ пришлось пережить этот сложный, мучительный, не всегда понятный процесс. История творилась на наших глазах — не в учебниках, не в кино — это в реальной жизни каждого человека происходили крутые перемены. Распад СССР был столь стремительным, что многие люди не сразу постигли суть происходящих событий. Многим пришлось столкнуться в той или иной мере с огромными трудностями: войнами, межнациональными конфликтами, резким падением уровня жизни, расслоением общества, кризисом культуры и нравственности. Многие потеряли ориентиры, сломались и разочаровались, кризисные явления коснулись всех нас. Не все процессы были позитивны, многое хорошее, накопленное предыдущими поколениями, оказалось утраченным. Сегодня, когда России предстоит отвечать одновременно на вызовы внутренние — политические, экономические, социальные и на нарастающие вызовы глобализации, начинается постепенное осмысление свершившегося геополитического перелома. Мы вступаем в новую эпоху.

И должно пройти время, прежде чем новые поколения смогут взвешенно и объективно оценить прошлое, извлечь из него исторические уроки. «Большое видится на расстоянии».

РЕЗОЛЮЦИЯ РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКОГО «КРУГЛОГО СТОЛА» НА ТЕМУ «ФОРМИРОВАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПОСЛЕВОЕННОЙ ГЕРМАНИИ – ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ»

В течение 6–7 октября 2004 г. специалисты в различных областях знаний – политологии, права, истории, экономики (всего около 40 человек) совместно с коллегами из ФРГ при финансовом и организационном содействии Фонда им. Фридриха Эберта (ФРГ) провели углубленное обсуждение проблем, связанных с формированием демократической политической системы в современной России и послевоенной Германии. В фокусе их внимания были прежде всего такие аспекты темы, как реформирование государственного устройства, совершенствование федеративных отношений (в особенности взаимоотношений между центром и регионами страны), взаимодействие партий и партийных систем с государством.

Исследование темы «круглого стола» привело его участников к следующим основным выводам.

1. Формирование демократической политической системы, как показал опыт многих стран и в том числе послевоенной Германии, является важнейшим условием и в то же время инструментом модернизации государственной и общественной жизни, одним из наиболее эффективных средств реализации программ ускоренного прогрессивного развития.

Без демократической политической системы, непременными атрибутами которой являются свободные демократические выборы органов власти, а также устойчивые и развитые структуры гражданского общества, жизненно важную для современной России задачу ускоренной модернизации всех сфер жизни не решить.

2. Особую роль в формировании демократической политической системы, как показал исторический опыт многих государств, включая опыт послевоенной Германии, играют развитые, стабильные, авторитетные в обществе политические партии и партийные системы. Именно они являются своеобразной несущей конструкцией политической системы, двигателем и одновременно искусным менеджером ее своевременной и адекватной потребностям общества модернизации.

Вовремя улавливая перемены в общественных настроениях, партии трансформируют их в свои программные цели и задачи, а затем, приходя к власти, претворяют их в жизнь.

В отличие от большинства партий развитых демократических стран, способных выполнять такую сложную задачу, российские политические партии и партийные системы еще настолько слабы и незрелы, что быть несущей конструкцией государственного механизма они пока не в состоянии. За них эту функцию выполняет исполнительная власть, то есть сам этот механизм, становящийся самодостаточным, что не является оптимальным вариантом, а также политическая элита со своим ядром – высокопоставленной государственной бюрократией.

3. В государстве со сложным федеративным устройством, к числу которых относится и национально-территориальная Российская Федерация, асимметричная по своей природе, решение проблемы адекватной и своевременной модернизации политической системы многократно труднее, чем в унитарном государстве или в территориальной Федерации.

В такой Федерации, как наша российская, часто именуемой «матрешечной», роль политической элиты значительно выше, чем, например, в территориальной Федерации (такой, например, как ФРГ) или тем более в унитарном государстве. Это особенно верно в момент усиления центробежных тенденций и не преодоленного до конца системного кризиса, не сформировавшейся партийной системы, По этой причине практическое решение задач политического пе-

реустройства необходимо осуществлять с учетом особенностей нашей Федерации, ее исторического опыта и текущего момента.

4. Современное состояние исследований проблематики, связанной с темой «круглого стола», несмотря на их интенсивный характер, далеко не всегда учитывает диалектику взаимоотношений различных типов партийных и политических систем, природу и объективные сложности федеративных отношений в нашей стране. Поэтому такие исследования нередко поверхностны и слабо аргументированы.

5. Констатируя реализацию задач «круглого стола», его участники вместе с тем обращают внимание российской научной общественности на необходимость более основательной и глубокой разработки проблематики модернизации политической системы, особенно во взаимосвязи с партийной проблематикой. При этом необходимо исследовать не только российскую ситуацию, но и изучать опыт других стран, прежде всего федеративных.

6. Участники «круглого стола» выражают искреннюю признательность руководству академии, ее ректору проф. Грязновой А. Г. за внимание к политологической тематике и благоприятные условия, позволившие на высоком уровне провести заседания и научное обсуждение важной для России проблемы.

Аналитический обзор конференции подготовил

Н. Н. СЕДЫХ,
к. ф. н., доцент кафедры социально-политических наук ФА при правительстве РФ

Александр БЛУКОВ

ВОЕННАЯ РЕФОРМА В ПЕЧАТИ РОССИИ

Проведение военной реформы в любом государстве периодически является одной из очередных, а то и основных государственных задач. Не минули они и Россию, которая за свою историю пережила не одну военную реформу. Каждая из них проходила на переломных этапах развития и отражала принципиально новое содержание внутри и внешнеполитических задач государства. В конце 90-х годов XX столетия и в начале XXI века военная реформа в России была связана с развалом СССР, и следовательно, его Вооруженных сил.

Военная реформа планировалась и разрабатывалась в СССР еще при М. Горбачеве. Развал советского государства, смена власти остановили ее проведение. Развитие последующих событий привели к тому, что еще сравнительно недавно бывшая естественная форма военного строительства стала восприниматься как противоестественная. Это нашло отражение в документах минской встречи глав государств Содружества 14 февраля 1992 года. И если еще в декабре 1991 года президент России Б. Ельцин говорил о том, что решение о создании Российской армии будет приниматься в последнюю очередь, то уже весной 1992 года было принято решение о создании в короткие сроки Российской армии. Создавать новую Российскую армию, исходя из ряда объективных и субъективных причин приходилось с нуля.

В средствах массовой информации с начала 90-х годов прошлого столетия развернулась широкая дискуссия, в которую втянулись сотни граждан страны: политиков и военных, ученых и журналистов. Сегодня известны различные концепции военной реформы в России. Причем мнения высказывались порой диаметрально противоположные. На сегодня в различных федеральных и региональных газетах, журналах, в отдельных брошюрах и сборниках и т. д. Насчитывается около 2000 работ, в которых затрагиваются проблемы военной реформы в России. Их авторами являются не только профессиональные военные и политики, но и люди, далеко стоящие от военного дела. Конечно, это отражает широкую заинтересованность в проведении военной реформы и еще раз доказывает, что она действительно является заботой общенародной.

Однако анализ содержания статей в СМИ по проблемам военной реформы отмечает, что в большинстве случаев она отождествляется с реформой только Вооруженных сил и большинство авторов не касаются других проблем реформы, а именно: политических, экономических,социальных, хозяйственно-бытовых, социально-культурных и т. д.

БЛУКОВ Александр Юрьевич – аспирант СГСЭУ

Среди опубликованных работ по исследуемой проблеме отличаются своей глубиной и научностью работы М. Гореева «Вопросы военной доктрины и строительства Вооруженных сил Российской Федерации», П. Грачева «Основное содержание военной доктрины

5 Заказ 5029

России и концепция строительства ее Вооруженных сил», Д. Волкогонова «Какой быть Российской армии», В. Лобова «Военная реформа: цели, принципы, содержание». В этих публикациях в отличие от многих других проблемы военной реформы затрагиваются во всей широте и глубине. Здесь авторы освещают не только военные направления реформы, но и политические, экономические, социальные и психологические аспекты этой большой и многогранной проблемы.

В то же время бывший народный депутат Верховного Совета В. Лопатин опубликовал в ряде журналов, газет серию статей, посвященных военной реформе. В этих выступлениях прослеживается стремление – как можно быстрее сократить численный состав армии, особенно ее генералитет, декларируется явное превосходство армии наемников-контрактников перед армией кадровой, дается острая критика руководства Министерства обороны, членов Верховного Совета, правительства России за затяжку проведения военной реформы. Но нет одного и, на наш взгляд, главного – государственного подхода, экономического расчета на эту большую, многогранную проблему реформирования армии и по существу создания новой армии России. В. Лопатин забывает, что за реформой стоят множество людей и большие материальные, экономические и хозяйственно-бытовые проблемы.

Примерно таким же недостатком, с некоторым наброском романтизма и мечтательности, а порой и непродуманностью страдают работы А. Цыганюка «Российская гвардия», А. Савинкина «Какая армия нам нужна», Г. Салманова «Кому нужны национальные казармы», М. Семенова «В гвардию по конкурсу», А. Руцкого «Российская гвардия» и многие другие.

Однако возвращаясь к проекту военной реформы В. Лопатина, необходимо подчеркнуть и то, что главным недостатком этого проекта были методы комплектования Вооруженных сил России. Вопрос ставился так: «Армия. Какой ей быть? Кадровой или милиционной? Массовой, на основе всеобщей воинской обязанности или профессиональной?

Относительно идеи В. Лопатина о немедленном переходе к профессиональной армии и «печальном опыте» военной реформы 1924–1925 годов. На наш взгляд, ему как народному депутату необходимо было знать тяжелое экономическое положение СССР в период затянувшейся перестройки и России в начале 90-х годов прошлого столетия.

Говоря о процессе формирования Вооруженных сил по профессиональному принципу необходимо отметить, что этот процесс достаточно длительный. Даже сегодня, в 2004 году мы видим, как тяжело идет процесс создания только двух дивизий на контрактной основе.

В США, в которых, как известно, переход на добровольную профессиональную армию занял 10 лет, в этот же период была создана эффективная система подготовки резервистов. Об этом можно судить уже по тому факту, что призванные на службу резервисты без какой-либо дополнительной подготовки направляются в район кризиса на Ближнем Востоке, а в наши дни и в Ирак[1].

Программа В. Лопатина также планировала законодательно закрепить права республик иметь свои национальные военные формирования. Республики участвуют в формировании оборонной политики СНГ, то есть Вооруженные силы содружества создаются на договорной основе, а территориальные части могут использоваться для обеспечения безопасности содружества от внешней угрозы[2]. И это писалось в то время, когда СССР имел уже опыт Северной Осетии, Армении, Молдавии.

В начале 90-х годов XX века в ряде средств массовой информации, Центральном телеканале «Взгляд», журналах и газетах «Огонек», «Московские новости», «Новое время», некоторых других местных газетах появилось много материалов, затрагивающих в той или иной степени проблемы российского военного строительства. Говорилось в частности о необходимости радикальной реформы в короткие сроки, о превращении армии из кадровой в милиционную, или по крайней мере в смешанную, то есть кадрово-милиционную, о комплектовании ее не на основе воинской обязанности, а добровольного найма и т. д. При этом уверяли, что если бы не отошли в предвоенные годы от принципа строительства

[1] «Сын Отечества», № 35, 1990, стр. 5
[2] «Красная звезда», 15 июня 1991 г.

армии на милиционной основе, то не пришлось бы испытать горечь поражения в начальный период Великой Отечественной войны, а победа над гитлеровской Германией досталась бы народу легче, быстрее и с меньшими потерями. Особенно в этом усердствовала группа преподавателей Военно-политической академии во главе с В. Савинкиным.

Большинство политиков, военачальников, ученых уже давно выступали и выступают против милиционной армии. Потому что опыт Второй мировой войны, развитие военной техники и вооружения в настоящее время требуют серьезных научно-технических знаний, навыков военного дела, что никогда не давала и не может дать милиционная армия.

В годы так называемого мирного строительства социализма СССР, как известно, перешел на смешанную, кадрово-милиционную систему комплектования армии и флота, просуществовавшую до конца тридцатых годов. Опыт этих лет показал, что территориально-милиционные формирования, хотя и обходились государству дешевле кадровых, значительно уступают им в боеготовности, слаженности, боевой и технической подготовке личного состава. Растущая угроза нападения на СССР заставила отойти от этой системы. Но с этим переходом Советский Союз опоздал и это явилось одной из причин неудач в начальный период Великой Отечественной войны. Вот свидетельство Г. К. Жукова: «Мы вступили в войну, как вам известно, не с кадровой в целом армией, а с армией территориальной, что и сказалось на боеспособности войск. А что значит территориальная система? Это значит, они не знали, как бороться с авиацией, не знали танков, поэтому танкобоязнь, помните, как охватила нашу армию!»[1]. Так что без регулярной армии СССР в этой войне не выстоял бы.

Примеры можно продолжить. Отвечая на вопрос газеты «Известия», какая будет армия: профессиональная или служба в ней будет «почетной обязанностью?», министр обороны П. Грачев еще в 1992 году отмечал: «Очень бы хотелось поскорее создать профессиональную армию. Но для этого минимум требуется устойчивая экономика. Элементарная вещь: чтобы солдат согласился сделать воинскую службу своей профессией, он должен получать хотя бы не меньше, чем средний квалифицированный рабочий. Министерство обороны сделать этого сейчас не в силах. Мы подсчитали: чтобы стало возможным комплектование профессиональной армии, нам требуется дополнительно 68 миллиардов рублей. Требовать таких денег в пору, как вы верно заметили, массового обнищания – этого армия не может себе позволить. Даже если «ограничиться» сочетанием контракта и всеобщей воинской обязанности, и то потребуется 40 миллиардов в год»[2].

К проблеме, какими должны быть Вооруженные силы России активно подключились политические партии и их лидеры. Так, Партия Возрождения России – Российская партия жизни считала, что военная реформа не может быть заложником политической борьбы и должна обеспечивать разумную смешанную комплектацию ВС по государственному призыву и контрактному принципу. «Яблоко» во главе с Г. Явлинским в своей программе требовали переход к контрактной армии, предварительного уменьшения сроков службы по призыву и быстрейшего введения альтернативной формы замены службы в армии. Лидер СПС Б. Немцов вел агитацию только за армию профессиональную, создаваемую по контракту. Коммунисты считали, что проводить военную реформу в период, когда государство не может выделить на нее 5% валового и внутреннего продукта – это безумие.

Становление новой России сопровождается переосмысливанием многих ценностей и установок, определяющих ее экономическую и социально-политическую систему. В этом обилии сложных и острых вопросов особое место занимает проблема военно-гражданских отношений. Их решение имеет первостепенное значение для превращения Вооруженных сил в открытый обществу и понятный для него институт, который в любых ситуациях действует строго по своему предназначению, в порядке, установленном Конституцией и законами страны и всегда остается подконтрольным обществу. Этими проблемами занимались и занимаются многие политики, ученые,

---

[1] «Маршал Жуков», сборник, М., 1988, стр. 74

[2] «Красная звезда», 1 июля 1992 г.

военные и гражданские деятели. Здесь необходимо отметить работы профессора О. Белькова, генерал-майора С. Тюшкевича, советника председателя Комитета Государственной думы по обороне В. Чебана, профессора, генерал – лейтенанта В. Серебренникова. Конечно, в их трудах имеется много положительных моментов, но есть и противоречия, и даже черты демократического романтизма.

Таким образом, проблема гражданского контроля давно стала актуальной политической темой, но она еще до сих пор не переросла в важное государственное дело.

На наш взгляд, заслуживает внимания коллективный труд ученых В. Золотарева, О. Саксонова, С. Тюшкевича «Военная история России изданный в 2001 году в Москве издательством «Кучково поле». Содержание данного труда последовательно освещает процесс развития военного дела с древнейших времен до настоящего времени.

Документально и правдиво раскрываются проблемы обеспечения военной безопасности Отечества на рубеже XX и XX1 веков. В работе излагаются основы современной военной доктрины российского государства, которая разработана с учетом существующих и потенциальных источников и факторов военных опасностей и угроз. В соответствии с ее основополагающими принципами и установками вырабатываются современные подходы к укреплению оборонной мощи страны, реформированию Вооруженных сил.

Авторы раскрывают военную реформу как сложный и многоплановый процесс деятельности государства по укреплению военной организации. При этом большое внимание уделяется строительству Вооруженных сил. Излагаются проблемы, связанные с мобилизационной инфраструктурой, накоплением и учетом ресурсов, подготовкой и переподготовкой призывного контингента.

К сожалению, не все авторы работ по военной реформе, строительству Вооруженных сил в условиях расширенной гласности оказались на высоте. Они по сути отказались от научных принципов объективности. Субъективизм авторов, их нежелание, а то и просто неумение анализировать факты, происходящие события, делать из них объективные выводы, извлекать уроки – все это снижает ценность и значение их работ. Примером может служить работа А. Гольца, исполненная им при поддержке Центра международной безопасности и сотрудничества Стэндфордского университета США «Армия России: 11 потерянных лет», изданная в Москве в 2004 году издательством «Захаров». На наш взгляд, слабость этого труда заключается в недостаточной документальности, авторской вольности в изложении событий. Большой упор делается на то, что автор что-то слышал, кто-то, что-то сказал и т. д., и т. п. Второй недостаток состоит в том, что автор дает беглые и порой не совсем корректные портреты министров обороны: П. Грачева, И. Родионова, И. Сергеева, С. Иванова, большое внимание уделяется отношениям министров обороны с начальником Генерального штаба, администрацией президента и самим президентом. При всем этом автор не замечает целого ряда положительных моментов, происшедших в период военной реформы, особенно после 2000 года, и делает вывод, что армия не соответствует ни экономическому укладу, ни социальным условиям современной России. «Такое вмешательство неизбежно обернется хаосом в ядерной державе, очередной российской катастрофой, потерей власти нынешними обитателями Кремля».

Не секрет, что на волне демократизации, гласности стали все активнее проявлять себя и деструктивные силы. Развернулись массовые нападки на военную политику, Вооруженные силы государства. Больно ударила по военным, их жизненным интересам тяжба регионов с центром. Со всей остротой обнажилась социальная незащищенность военнослужащих. Экстремистски настроенные лидеры многих неформальных объединений активно проповедовали идею создания национальных армий, подталкивая молодежь к дезертирству. В процессе формирования новых политических партий некоторые их руководители стали с опаской и неприязнью относиться к армии, рассматривая ее как серьезное препятствие на пути реализации своих политических амбиций.

И эта линия, надо особо подчеркнуть, жестко проводилась в начале 90-х годов во многих центральных, региональных и местных средствах массовой информации. К сожалению, со стороны политического и военного руководства неубеди-

тельно и робко делались попытки наступательно противостоять политическому авантюризму, стремлению превратить армию в пугало собственного народа.

Разгул подобных дилетантских спекуляций таил в себе огромную опасность. Ибо таким образом у людей формируется искаженное мнение, а как следствие – соответствующее отношение к армии, ее месту и роли в обществе. Разрушается то, что созидалось многие и многие десятилетия. Так, господин К. Крижановский в статье «Куда марширует армия» в газете «Новое время» № 21 за 1991 год, отвечая на свой вопрос «Зачем вообще нужна армия?», пишет, что, по его мнению, в России еще со времен Ивана Колиты армия создавалась не столько для защиты, сколько для захвата русских, а затем и чужих земель. С началом формирования российской империи при Иване IV у армии становится заметной вторая функция – удержания и подавления. Г-н Крижановский утверждает, что армия и сейчас – самодовлеющая система. Что ее солдаты и офицеры все больше и больше превращаются в физических и нравственных калек. Он утверждает, что защита Отечества – главная задача армии. Это блеф, ибо десятки лет нас пугали новой войной и только сейчас народу становится ясно, что на нас никто не собирался нападать.

Конечно, каждому гражданину хочется знать, как живут Вооруженные силы, как организованы боевая учеба и воспитательная работа с рядовым и офицерским составом, каковы жизнь и деятельность армии и флота. Не вступает ли содержание ратного труда в противоречия с интересами общества. Большой интерес для граждан представляет и вопрос: каков механизм подготовки и принятия решений на применение Вооруженных сил или проведение различных акций с участием военнослужащих.

Огромными возможностями в этом обладают средства массовой информации. Известно, что они не только информируют население и власть о реальных процессах в стране и в мире, но и формируют общественное мнение, утверждая в нем определенные представления, ценности и приоритеты. Разумеется, абсолютно объективным каждое конкретное средство массовой информации не может быть в принципе. Газета или журнал, теле- или радиопрограмма могут выступать независимо по отношению к правительству, армии, «международной агентуре», даже здравому смыслу. Но независимыми от собственных позиций и предпочтений быть нельзя. В демократическом государстве СМИ в большинстве своем следуют относительно беспристрастному информированию общества.

На два момента хотелось бы обратить особое внимание. Один связан с тем, что уже длительное время в некоторых средствах массовой информации освещение военных проблем ведется в сугубо негативном контексте. Современная Российская армия достойна суровой критики. Здесь нет вопросов. Проблема в том, что очень часто подбор и подача недостатков подводят к выводу о Вооруженных силах как изначально и вечно порочном институте, о его едва ли не имманентной враждебности личности, обществу и государству. Подобная критика, в результате которой в армии не разрешаются, а обостряются проблемы и возникают новые противоречия, по существу и результатам своим противоправна и безнравственна. Нельзя согласиться и с тем, что неприятие негативных явлений в жизни Вооруженных сил переводится в плоскость компрометации их как политического института государства.

Другой момент обусловлен готовностью многих журналистов делать безапелляционные рекомендации политическому и военному руководству, что и как ему надлежит делать. Однако военное дело – вещь весьма серьезная. В нем одинаково неуместны как ведомственная претенциозность на непогрешимость, так и дилетантская готовность к сомнительным новациям. Как положительный пример следует отметить, что во многих СМИ вводятся постоянные рубрики, которые ведут высококвалифицированные специалисты, глубоко знающие содержание поднимаемых проблем.

РОССИЯ И ИСЛАМСКИЙ МИР: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

В «круглом столе», проведенном по инициативе журнала «Власть», участвуют посол Лиги арабских государств в РФ Саид Аль-Барами, координатор межфракционного депутатского объединения (МДО) «Россия и исламский мир: стратегический диалог» Шамиль Султанов, политолог и независимый журналист Валентин Пруссаков.

Валентин Пруссаков: Прежде всего, уважаемый г-н Барами и уважаемый г-н Султанов, разрешите поблагодарить вас, что вы оба любезно приняли предложение журнала «Власть» и согласились обсудить проблемы взаимоотношений России и исламского мира, столь важные для обеих сторон.

Как известно, в течение многих десятилетий были очень хорошие, можно сказать, дружественные отношения между нашей страной и большинством исламских, арабских стран. Советский Союз неизменно, последовательно и твердо поддерживал борьбу за восстановление законных прав палестинцев на различных международных форумах, и подобная позиция всегда находила благодарный отклик в исламском мире. Но в конце 80-х – начале 90-х годов из-за радикальных перемен, случившихся внутри нашей страны, произошли серьезные изменения и в ее внешнеполитическом курсе. Ни для кого не секрет, что в течение нескольких турбулентных лет у нас наблюдался явный прозападный «перекос» и одновременно полное игнорирование давних и хорошо налаженных связей с государствами Азии и Африки. Однако этой нездоровой тенденции был положен конец в начале нынешнего, XXI столетия Россия, как бы очнувшись, вновь стала поворачиваться лицом к старым друзьям и прежде всего к исламскому, арабскому миру. Это особенно проявилось на последнем саммите Организации Исламская Конференция (ОИК), проходившем в 2003 году в Малайзии.

Некоторые эксперты, как российские, так и зарубежные, считают, что заявление президента Путина на этом саммите было чуть ли не самым важным внешнеполитическим шагом нашей страны за всю постсоветскую эпоху. Президент, как вы, несомненно, помните, объявил о стремлении России присоединиться к ОИК. Позвольте же привести его слова, которые говорят о возможностях, имеющихся у России и исламского мира: «Сложение наших финансовых, технологических и кадровых ресурсов способно стать реальным фактором мировой политики, началом прорыва на многих направлениях мировой экономики. Мусульманский мир, его интерес заключаются в том, чтобы иметь мощного и долгосрочного, прогнозируемого, хорошо прогнозируемого союзника в виде Российской Федерации». Будет верным, по-видимому, сказать последнюю фразу и наоборот: Россия также заинтересована в том, чтобы иметь хорошо прогнозируемого союзника в виде исламского мира».

В то же время надо прямо сказать, что в нашей стране нет однозначного отношения к исламу и исламскому миру и далеко не все согласны с точкой зрения президента, выраженной им на малазийском саммите ОИК. Немало у нас и таких, кто по тем или иным причинам откровенно враждебно настроен к мусульманам

и их религии. Но не стоит сбрасывать со счетов и других людей, в том числе депутатов и лиц, занимающих высокие посты, кто ясно понимает необходимость сближения между Россией и исламским миром. Наглядным доказательством и подтверждением этого является создание в Госдуме межфракционного депутатского объединения «Россия и исламский мир: стратегический диалог». Об этом МДО, несмотря на его недавнее образование, уже довольно много сообщалось в прессе: от правительственной «Российской газеты» и респектабельной, центристской газеты «Трибуна» до органов печати, отражающих взгляды оппозиции: «Завтра», «Правда» и другие. Все это, по моему мнению, наглядно говорит о понимании широкими кругами важности для нашей страны отношений с исламским миром. Также был представлен на публичное рассмотрение доклад, составленный экспертами МДО под руководством Шамиля Султанова – «Россия и исламский мир: проблемы, предпосылки и перспективы долгосрочного взаимодействия», уже вышедший отдельной брошюрой и имеющийся в электронном виде. Первый вопрос вам, г-н Барами: что вы думаете о создании в российской Госдуме депутатского объединения, главная цель которого содействовать сближению России и исламского мира?

Саид Аль-Барами: Мне хочется прежде всего поблагодарить всех депутатов, вошедших в объединение «Россия и исламский мир: стратегический диалог» и, разумеется, моего визави г-на Шамиля Султанова, координатора этого МДО. Могу, со своей стороны, искренне приветствовать их начинание, как, впрочем, и вообще любые усилия, направленные на улучшение отношений между Россией и исламскими, арабскими странами. Сближение между обеими сторонами, на мой взгляд, пойдет на пользу всему миру: уменьшит напряженность и оздоровит общую внешнеполитическую атмосферу.

У наших взаимоотношений – давняя и хорошая история. Мы все – в исламских, арабских государствах – хотим спокойной и стабильной ситуации в России. В отличие от некоторых других стран мы никогда не стремились и не стремимся к ослаблению России. Наоборот – наши стратегические интересы состоят в том, чтобы Россия была сильной и единой державой. Можно даже сказать, что во многом у нас общие интересы с Россией, основанные на взаимном уважении: мы вместе против вмешательства в чьи-либо внутренние дела, против международного терроризма, за мир и спокойствие на Ближнем Востоке, за решение палестинской проблемы на основе резолюций ООН и международного права. Исламский мир, как и Россия, выступает за помощь Ираку и иракскому народу, за мирное разрешение теперешнего кризиса.

Хочу еще раз подчеркнуть, что мы, в арабском мире, не вмешиваемся во внутренние дела России и поддерживаем единство и целостность Российской Федерации. Но не могу не сказать того, что, читая российские газеты, смотря и слушая российские СМИ, невольно замечаешь, что многие из них откровенно неприязненно относятся к исламскому миру, исламу и мусульманам. Они проявляют поистине поразительную настойчивость в обработке своей аудитории во вполне определенном, тенденциозном направлении, пытаясь привить ей враждебное отношение ко всему, что связано с исламом. Создание парламентской группы «Россия и исламский мир»: как я уже говорил, безусловно, – положительный шаг, который, надеюсь, окажет позитивное влияние и на СМИ, поможет сделать их менее предвзятыми и более объективными.

Валентин Пруссаков: Г-н Султанов, не могли бы вы сказать, какие конкретные действия, меры собираетесь предпринимать для достижения объявленной вами цели – сближения России и исламского мира?

Шамиль Султанов: Мы не только собираемся, но уже что-то делаем.

Первый наш шаг – составление доклада, содержавшего важные положения. Следующий шаг – то, что называли в Советском Союзе всенародное обсуждение. Подготовленный нами доклад или же отрывки из него, а также мои интервью были опубликованы в ряде газет и журналов, общий тираж которых свыше 800 тысяч экземпляров. Могу уверенно сказать, что о нем знают, о нем говорят и его обсуждают. Мы получаем множество откликов, свидетельствующих о большом интересе к темам, затронутым в этом документе. Так, нам часто звонят и спрашивают,

где можно прочесть полный текст доклада. Мы называем им три сайта, на которых он помещен полностью.

О своевременности и важности начатой нами работы, например, говорит и такой факт: в Карачаево-Черкесии наш доклад перевели на свой язык, опубликовали в местных газетах.

Другое подтверждение того, что проблема взаимоотношений России и исламского мира волнует очень многих, причем не только в нашей стране: недавно я выступал в русскоязычной программе «Голоса Америки» и говорил главным образом все о том же докладе. После чего к нам стали поступать отклики на мое выступление из Санкт-Петербурга, Ташкента, Германии... Хотя ведущий передачи был настроен агрессивно и не скрывал своего антиисламского настроя, слушатели сумели правильно понять: атака против ислама – лишь прикрытие и нужна Соединенным Штатам для осуществления своих вполне определенных, геополитических планов. Между тем любопытно, что в конце передачи даже тот же вашингтонский ведущий, был вынужден согласиться: ислам – религия мира, великая религия, всегда терпимо относившаяся к христианам и иудеям.

Мы также разослали наш доклад в разные ведомства (в частности, в Министерство обороны, Министерство внутренних дел и ФСБ), региональным руководителям и бизнесменам. Характерно, что они не просто отвечают нам, как бы отписываясь, а проявляя искреннюю заинтересованность, делятся своими замечаниями, пишут как о его сильных, так и слабых сторонах, отдельных упущениях, о том, что обязательно нужно учесть в последующих документах нашего объединения.

Все полученные нами отзывы свидетельствуют о том, что исламофобские настроения, присущие, увы, некоторым российским СМИ, не отражают не только мнения широкой общественности, но и российской элиты. Из регионов нам пишут, сообщают, в чем они заинтересованы, советуют, что нужно делать, с кем сотрудничать, как дальше вести нашу работу и т. д., и т. п. Можно уверенно сказать, что составленный нами доклад был тем документом, который ждали.

Еще одно направление в нашей деятельности: я встречаюсь с нашими мусульманскими братьями из исламского мира и мы обсуждаем с ними конкретные планы относительно того, что и как нужно делать. Я прямо говорю им: вы не совсем понимаете нынешнюю ситуацию. Россия – не Советский Союз. Почему были хорошие отношения между СССР и исламским миром? В исламском мире огромную роль играют государство, государственные учреждения, также было и у нас прежде. Как раис (глава) сказал, так и будет. Вот и у нас, при советской власти обстояло дело аналогичным образом: что генсек скажет, то и станут делать. Сейчас Россия – другая страна, в которой действуют разные лоббистские структуры и инфраструктуры.

Поворот же в сторону исламского мира – личная инициатива президента Путина, в окружении которого, как всем известно, много тех, кто не согласен с ним. Нам нужно это ясно понять и создать инфраструктуру для поддержки его инициативы. Без соответствующей инфраструктуры мы не сможем ничего добиться. Обязательно нужно помогать ему, а не надеяться на то, что все будет хорошо само собой. Не будет!

Запад преуспел еще и потому, что он уже с 1985 года создавал у нас свои структуры. Активно были задействованы всякие западные фонды, тот же Сорос например. Они работали с людьми, сдавали коллективы, работали со средствами массовой информации. Эти люди, воспитанные и взращенные на западные деньги, никуда не делись, они продолжают сидеть и сегодня на своих, порой весьма высоких местах и проводить политику в интересах тех, кто создал их.

И нам не нужно стесняться, а уже давно пора создавать свои эффективные структуры, которые бы действовали не в интересах Запада, а ради блага России и ее естественных геополитических союзников, каковыми и являются арабские, исламские страны. Мои встречи как внутри России, так и за ее пределами показывают, что имеется немало людей, которые понимают необходимость такого рода деятельности. Они готовы работать с нами, готовы участвовать во взаимовыгодных проектах, связанных с исламским миром. Пришло время, когда всем надо сказать самим себе: меньше слов, больше дела.

У наших оппонентов и недоброжелателей есть то, что называется организа-

ционным оружием. Известно, что если хочешь что-то сделать, чего-то добиться, то нужно создавать организации. Они создали их и поэтому во многом добились своих целей. Мы же придерживаемся противоположных взглядов и говорим, что единственным нашим стратегическим союзником является исламский мир. И ни в одном из полученных нами откликов никогда не высказывалось сомнение в правильности этого нашего утверждения.

И еще: мы перевели наш доклад на арабский язык и теперь будем рассылать его в разные исламские, арабские организации и издания. Мы знаем, что среди них есть и такие, кто отрицательно, с недоверием относится к России. Пусть же они ознакомятся с нашими взглядами, обсудят их и, может быть, с Божией помощью, избавятся от предубеждений, умело внушенных им теми, кто одинаково враждебно относится как к России, так и ко всему исламскому миру.

Валентин Пруссаков: Г-н Барами, вы совершенно верно подметили, что некоторые российские СМИ настроены откровенно антиисламски. Это, понятно, объясняется тем, что, как говорил здесь Шамиль Султанов, у нас уже давно действуют разные прозападные структуры, заинтересованные в подаче информации в надлежащем, нужном им освещении. Мы все знаем о существовании сильного прозападного и произраильского лобби в России. Работают в тех же целях и всякие фонды, по некоторым данным, их около двадцати. Почему же ничего не делается с исламской, арабской стороны для противодействия в России лжи и клевете на ислам, исламские государства, обвиняемые без каких-либо доказательств в поддержке терроризма? Вспомните, когда произошла трагедия в Беслане, сразу же обвинили в ней наемников-арабов, называлось и их число – 10 человек. Явная ложь, и это лишь один из бесчисленных случаев, когда якобы наши (конечно, не наши!) СМИ старательно указывают на врага непременно в исламском, арабском мире. Почему же с вашей стороны наблюдается какая-то странная пассивность и практически ничего не делается для противостояния гнусной и лживой антиисламской пропаганды в России? В то же время в США, например, саудовское посольство тратит десятки миллионов долларов на кампанию противодействия исламофобии в этой стране. Чем же объяснить такое пренебрежение или просто невнимание к происходящему у нас?

Саид Аль-Барами: Не могу полностью согласиться с вами. Мы, арабские дипломаты в Москве, делаем то, что можем делать: проводим пресс-конференции, интервью, выпускаем пресс-релизы, рассылаем их в российские СМИ. Совсем не наша вина, что средства массовой информации порой игнорируют наше мнение, не находят нужным доводить нашу точку зрения до широкой аудитории. Мы сделали соответствующее заявление и относительно событий в Беслане, указав, что абсолютно бездоказательно и неизвестно, почему в число террористов приписали и арабов.

Мы намерены работать с депутатской группой «Россия и исламский мир», со всеми другими российскими организациями, стремящимися к улучшению отношений исламского мира с вашей страной. Надеемся, что наши труды не окажутся напрасными и наступит день, когда правда обязательно восторжествует, придет конец всем наветам и любым попыткам оклеветать и дискредитировать ислам и исламский мир. Лично мы не пожалеем никаких усилий ради достижения этой благородной цели.

Валентин Пруссаков: Не думаете ли вы, что для той же цели было бы полезно создать в России исламские СМИ? Ведь в России, по официальным данным, проживают около 20 миллионов мусульман.

Саид Аль-Барами: В наши дни почти повсюду в мире, в том числе и в исламских странах, СМИ в основном находятся не в государственных, а в частных руках. Не исключено, что могут найтись люди в исламском, арабском мире, которые проявят интерес к созданию исламских средств массовой информации в России. Но, как я вижу, искать спонсоров нужно скорее на частном уровне, а не на государственном.

Валентин Пруссаков: Давно назрела потребность в русско-арабском печатном рупоре. Тем более что в середине 90-х годов нечто вроде подобного органа уже было в Москве...

Шамиль Султанов: Вы правильно говорили, г-н Барами, в том смысле, что для создания исламских СМИ в России нужно искать частных, а не государственных

партнеров. Почему бы, например, не приступить к изданию русскоязычного варианта такой авторитетной общеарабской газеты, как «Аль-Шарк аль-Авсат» с какими-то добавлениями и т. д.? Я знаю, конечно, что эта газета по тем или иным причинам многим не нравится. Но ведь не составит особого труда отыскать и другое, более устраивающее всех издание.

Валентин Пруссаков: Позвольте и мне высказать свое мнение. Арабский, исламский мир уделяет России не столь большое внимание, как Запад, еще и потому, что само понятие «исламский мир», как полагают некоторые востоковеды у нас и за рубежом, в немалой степени остается расколотым.

Саид Аль-Барами: Не стану спорить с вами, но не подлежит сомнению и то, что все арабские государства без исключения стремятся к развитию самых дружеских отношений с Россией. Это с одной стороны – сложилось исторически. С другой стороны – отвечает теперешним потребностям. И могу уверенно сказать: так будет и в дальнейшем.

Наши отношения развиваются год за годом, растет и товарооборот. Так, несколько лет назад возник Российско-арабский деловой совет (в феврале 2005 года пройдет его очередная встреча в Бейруте), деятельность которого наверняка принесет свои положительные плоды, столь необходимые обеим сторонам. Лидеры арабских государств постоянно посещают российскую столицу с официальными визитами, и поэтому, как мне представляется, безосновательно сомневаться в заинтересованности арабских стран в расширении и улучшении разнообразных связей с Россией.

Стремимся мы и к развитию межпарламентских связей, ибо считаем, что парламенты могут играть очень большую роль.

Шамиль Султанов: Извините, но мне кажется уместным заметить здесь, что в российском парламенте действуют определенные структуры, неприкрыто лоббирующие те или иные интересы. Да, это правда, что 10% депутатов российского парламента вошли в МДО «Россия и исламский мир: стратегический диалог». Можно добиться и того, что их число достигнет 20%. Но это отнюдь не означает, что завтра они все автоматически выйдут, как говорится, на баррикады ради сближения России и исламского мира. С ними надо работать, их надо заинтересовывать. Тем более что за ними регионы и немалые финансовые, промышленные и политические силы. Надо приглашать их к себе, в свои страны и показывать им, что они не одиноки, что их голос не станет гласом вопиющего в пустыне и их устремления разделяются арабским, исламским миром, готовым действовать в том же направлении.

Надо работать не только и не столько с государственными инстанциями, сколько с региональными представителями, руководителями и предпринимателями, работать напрямую. Они ждут ваших предложений, и нельзя отвергать протянутую ими руку. Нужно приглашать их, обсуждать с ними и именно с ними, а не с каким-то чужим и ни в чем незаинтересованным дядей разнообразные проекты, которые послужат как на пользу России, так и всего исламского мира или же того или иного исламского государства в отдельности.

В Коране много говорится о важности фуркана (различения), и оно (разделение, различение) особенно важно в делах политических и экономических. Полагаю, что вы хорошо понимаете, о чем я говорю и что имею в виду.

Валентин Пруссаков: Г-н Барами, позвольте задать вам совершенно конкретный вопрос. Мне известно, что глава Лиги арабских государств г-н Амр Муса направил письмо относительно образования МДО «Россия и исламский мир: стратегический диалог». В этом письме он выразил поддержку этой парламентской группе и заявил о своей готовности оказывать ей всяческое содействие. Извините за прямолинейность: в чем же будет заключаться это самое содействие?

Саид Аль-Барами: Позиция ЛАГ заключается в том, чтобы содействовать сближению между арабским миром и Россией, а также улучшению парламентских связей между Россией и арабскими государствами. И могут заверить вас, г-н Султанов, что мы будем работать с вами и будем делать все возможное для успешного продвижения в данном направлении. Именно это и имел в виду господин Амр Муса в своем письме, о котором здесь упоминалось.

Валентин Пруссаков: Мне бы хотелось задать один вопрос вам обоим, г-н Барами и г-н Султанов. Что препятствует

сближению России и исламского мира и что нужно делать для преодоления существующих преград?

Шамиль Султанов: Я уже отчасти ответил на этот вопрос. О препятствиях: 1. Необходимо видеть, что нынешняя Россия – не Советский Союз. Здесь наличествует очень большой плюрализм и есть противники, откровенные противники нашего сближения. Таких врагов, например, в СССР просто не было. Это однозначно. 2. Главный мотор российско-исламского сближения – президент Путин. Но он занимается всей внешней политикой, и одна из основных наших задач, нашей парламентской группы состоит в том, чтобы помочь ему продвигаться в направлении, определенном им на саммите в Куала-Лумпур. 3. В России реально существуют и действуют мощные лоббистские структуры. Они давят и оказывают воздействие на работу разных ведомств. 4. Нужен творческий подход. Старые формы взаимодействия не подходят, не будут работать. Общение между парламентами, привычные встречи бизнесменов ни к чему не приведут, ибо стартовые площадки уже заняты теми, у кого нет никаких симпатий к исламскому миру и довольно равнодушное отношение к той стране, которая является их родиной.

Валентин Пруссаков: Мне вновь хочется обратиться к г-ну Барами. Многими замечено, что арабская сторона, как и в советское время, упорно стремится действовать лишь через государственные, правительственные структуры. Но ведь теперь у нас столько неправительственных организаций разного уровня, готовых к сотрудничеству. В конце концов, есть просто живые люди, сфера интересов которых лежит в исламском мире. Почему бы не наладить конкретные и деловые связи с ними? Запад и Израиль в отличие от арабской, исламской стороны никого не отталкивают и работают со всеми. Они используют все рычаги, все возможности.

Саид Аль-Барами: Я согласен с вами. К тому же в России немало друзей исламского мира на самых различных уровнях, а значит, и масса возможностей для разностороннего развития наших взаимоотношений. Надо работать, конечно, не только с государственными, но и с неправительственными, народными, общественными организациями, со всеми теми, кому небезразличны как будущее Россия, так и судьба ислама и исламского мира.

Валентин Пруссаков: Давайте вернемся к вопросу, который я уже задал ранее. Что, с вашей точки зрения, г-н Барами, мешает, препятствует развитию отношений между исламским миром и Россией? Что нужно делать, чтобы преодолеть имеющиеся препятствия?

Саид Аль-Барами: Надо укреплять внешнеполитические, экономические связи и, как я уже сказал, работать с самыми разными российскими организациями. Должно быть налажено полное взаимопонимание между нашими странами и Россией. У нас же, к сожалению, мало знают о том, что происходит здесь. А у вас, как было отмечено, дает себя знать влияние сил, враждебных исламскому миру. Ясно, что нам нужно лучше знать друг друга, знать правду. И это очень важно. Тогда будут найдены точки взаимных интересов, разработаны совместные проекты. Думаю, что постепенно все получится.

Валентин Пруссаков: На мой взгляд, если в арабском мире есть подлинный интерес к развитию отношений с Россией, то было бы полезно создать группу, аналогичную нашему МДО «Россия и исламский мир». Пусть она, скажем, назовется «Исламский мир и Россия». Но, понятно, это возможно только при наличии соответствующей заинтересованности в арабских государствах. Тысячи арабов учились у нас в советское время. У всех них остались очень хорошие воспоминания. Я знаю, о чем говорю, ибо встречался с ними в поездках по арабским странам. Почему бы не использовать этих людей? Ведь они могли бы стать своего рода мостом между исламским миром и Россией.

Саид Аль-Барами: В арабском мире проживают примерно 250 тысяч человек, которые обучались в СССР. Около 80 тысяч из них женились на русских женщинах. Эти люди действительно могли бы явиться важным стратегическим мостом между нами. Надо подумать о том, как это сделать в организационном плане. Будем работать, будем работать вместе с вами. Когда с двух сторон происходит движение к общей цели, нет ничего невозможного и преодолимы любые преграды.

ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

В настоящее время особую актуальность приобрели науки, изучающие различные формы упорядочения деятельности людей в социальных процессах и особенно в политической сфере. Помимо различных учебников и учебных пособий по политологии и политическому управлению, создано много книг, брошюр и статей, в которых выясняется и анализируется политическая природа такого элемента политической надстройки современного общества, как политико-административное управление.

Дело в том, что эти вопросы и до сегодняшнего времени порождают различные толкования и достаточно противоречивые взгляды. На вопрос о природе государственной службы (административной власти) многие авторы по-прежнему считают ее деполитизированной отраслью государственного управления. Поэтому вполне резонно и оправданно появление такого учебника, который подготовили совместно кафедра политологии и политического управления Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации и кафедра политического управления философского факультета С.-Петербургского государственного университета[1].

Политическая и административная власть в государстве могут существовать только в единстве. Государственный орган по выполняемым функциям должен быть уменьшенным аналогом самого государства. Политическая и административная власть в государстве дифференцируются лишь функционально, но никак не организационно. В организационном отношении дихотомические функции государственной власти, естественно, сосредоточиваются в его органах. Именно государственные органы через эти функции соединяют государство с подвластной массой населения.

Политики ограничены временными пределами пребывания у власти, тогда как администраторы (государственные служащие) имеют лишь возрастные ограничения (выход на пенсию). Но зато политики вынуждены и обязаны принимать первичные, базовые политические решения, в то время как государственным служащим уготована лишь вторичная роль, предоставляется возможность действовать только в рамках данных политических решений. Поэтому политики действительно определяют стратегические функции государства, а на долю государственных служащих приходится именно оперативные политические функции.

В государственном управлении политика расставляет те ориентиры, на которые должна выходить государственная служба. Административные нормы (и в этом их специфика) не имеют собственной социально-профессиональной сущности. Данная сущность обусловливается спецификой той производственной деятельности, которую осуществляют эти работники. Административные нормы бывают по сути дела одинаковыми в любой социальной структуре – государственной, предпринимательской, коммерческой, финансовой и т. д. Поэтому в сфере государственной политики административное право должно отражать именно особенности этой политики. Государственная служба как необходимая составная часть государства (политики государства), ее административная власть, не может быть деполитизированной.

Анализируемый учебник знакомит с теоретическими подходами, моделями и институтами политико-государственного управления, показывает, как обстоят дела по части его изучения в ведущих странах Запада. Он знакомит с историческими традициями и современной практикой в Российской Федерации, а также с наиболее востребованными в органах государственной власти политическими, социальными и менеджерскими технологиями, обеспечивающими процессы политико-административного управления.

В работе показана асимметричность российского федерализма, который строится на территориально-национальных основаниях. Субъектами Федерации объявлены

[1] Политико-административное управление: учебник. Под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. М., Изд-во РАГС, 2004, 496 стр.

входящие в ее состав 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов – всего 89 субъектов. Данная асимметрия свидетельствует о незавершенности процесса закрепления национально-государственных основ российского федерализма, особенно в отношении прав и обязанностей национальных и территориальных субъектов Федерации. В состав Российской Федерации входят 32 разнородных национальных государственных образования, а 57 субъектов имеют территориальную основу.

Как проекция асимметричности нашего федерализма не складываются нормальные служебные отношения в верхней палате – Совете Федерации. Первоначально вопреки Конституции она комплектовалась избранными по два представителя от каждого субъекта. В конце 1995 г. в соответствии с Указом президента представлять субъекты Федерации в верхней палате высшего законодательного органа страны вменялось главам законодательных и исполнительных органов власти по должности. Но это, во-первых, сводило на нет идею функционирования верхней палаты как постоянного наряду с Государственной думой участника законотворческого процесса, поскольку главы законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации могли лишь на время сессии приезжать в Москву; а во-вторых, возникла невиданная в подлинно демократическом государстве форма представительства, когда глава исполнительной власти субъекта Федерации одновременно выступал в качестве носителя высшей законодательной власти на общегосударственном уровне.

С 2002 г. по федеральному закону места руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации в верхней палате в соответствии с Конституцией заняли их «представители». Отбор этих представителей основан на двух процедурах: непрямых выборах представителя законодательного органа субъекта Федерации и назначении другого представителя Указом главы исполнительной власти субъекта Федерации. Таким образом, по новой системе Совет Федерации в значительной степени утрачивает свой статус как органа народного представительства.

По мнению авторов, российские проблемы реформирования государственного аппарата имеют двойную природу: с одной стороны – это ответ на вызовы последних десятилетий XX и наступившего XXI в., с другой – насущная необходимость решения вопросов, связанных с приведением в соответствие новых реалий в сфере рыночной экономики и принципов демократизации общественной жизни в России с новациями государственного устройства страны.

Основными направлениями совершенствования государственной службы в сторону ее демократизации представляются, во-первых, резкое сокращение объема распорядительных и распределительных функций государственного аппарата, прежде всего в сфере экономики. Это превратит чиновника скорее в контролера законности действий «клиентуры», а также в человека, выражающего интересы государства – арбитра в случаях социального конфликта.

Во-вторых, необходимо добиваться подробного и четкого регулирования процедур принятия управленческих решений. Это сокращает сферу административного усмотрения и значительно облегчает общественный контроль над действиями чиновников. Данное обстоятельство позволяет включить механизм самого эффективного контроля – контроля заинтересованных лиц гражданского общества, который с необходимостью создает реальные условия для социальной открытости аппарата.

И в-третьих, сокращение численности аппарата и лишение чиновников монополии на информацию. При демократии обычно существуют противовесы в виде профессиональной экспертизы как политиков (и их аппаратов), так и независимых экспертов (ученых, общественных деятелей, журналистов и др.). У нас пока эти формы квалифицированного общественного контроля развиты крайне слабо.

В этой связи актуальным представляется не только создание структуры, отвечающей за реформирование государственной службы, но и наделенной контрольными функциями, одновременно выражающей интересы граждан и обеспечивающей их максимальное участие в реформировании государственного аппарата.

Естественно, в такой большой и сложной работе над учебником авторы не

смогли в должной мере уйти от некоторых некачественных формулировок и необходимого разъяснения отдельных понятий, используемых при изложении материала. Указанные недостатки не снимают общего положительного впечатления от выполненной авторским коллективом работы. Во всех темах материал излагается на высоком теоретическом уровне, вполне логично и доказательно. Спокойный тон, стремление к аргументированности, учет мнений других авторов, хорошее знание зарубежной литературы заслуживают самой позитивной оценки. Данный учебник способен послужить повышению качественного образования государственных служащих, других специалистов государственного и муниципального управления.

В. Д. ГРАЖДАН,
д. ф. н., профессор Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации

О РОЛИ БЮРОКРАТИИ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА[1]

История российского государства имеет ряд актуальных, но малоизученных тем, одной из них является роль бюрократии в развитии государства.

В последнее время проблема «бюрократии» является предметом внимания ученых различных направлений. К сожалению, до сих пор отечественная наука еще не имеет объективной теории, объясняющей эволюцию российской бюрократии на различных этапах общественного развития.

А. А. Воротников, автор книги «Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект», в рамках теоретико-ретроспективного исследования провел изучение названной проблемы. Это исследование, на наш взгляд, носит комплексный характер и стоит на стыке юриспруденции, а точнее — истории государства и права, политологии и отечественной истории. Отрадно отметить, что А. А. Воротников дал прочное обоснование теоретического инструментария, который позволил ему вскрыть глубинные причины эволюции российской бюрократии. Одним из важных теоретических принципов анализируемой книги является концепция объективной обусловленности общественных перемен в России. Другим теоретическим принципом, последовательно выдержанным в книге, является историзм, предполагающий оценку деятельности, событий, преобразований в контексте конкретно-исторических возможностей и реалий общественного развития.

А. А. Воротников рассматривает различные этапы истории бюрократии — от Древней Руси до Московского централизованного государства и далее от российской империи вплоть до Советского Союза и Российской Федерации. Исследователь, проводя исторический экскурс, осуществил эффективную попытку выявить механизм действия бюрократических структур независимо от вида государственной власти, а также изучить механизм обслуживания чиновниками этой «государственной машины».

Исследование автором монографии истории российского бюрократического государства позволило выявить цикличность взлетов и падений, этапов разложения и триумфа чиновничества, определявшего ход исторического прогресса. Автору, по нашему мнению, также удалось выяснить основные принципы создания и совершенствования бюрократической системы власти и управления. Изучение бюрократической организации позволило сформулировать выводы об определенных чертах преемственности в деятельности бюрократии. Поскольку Россия постоянно была предметом притязаний как с Востока, так и с Запада, то в борьбе за выживание, за сохранение своей независимости вынуждена была постоянно укреплять свое государ-

[1] А. А. Воротников. Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект. Под ред. Ф. И. Ермакова. Саратов. Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004

ство. Поскольку гражданского общества европейского образца в России никогда не существовало, то российское государство всегда господствовало над российским обществом. Поэтому бюрократия обладала преимуществом по сравнению с другими сословиями. Бюрократические государственные интересы проводились в жизнь путем государственного принуждения, насилия над остальной частью общества. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической мысли и практики: гражданин есть собственность государства и все его действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть.

Исходя из этого, автор формулирует основную мысль о том, что «Россия на всем протяжении своего существования по сути, но не по форме была типичным бюрократическим государством, в котором ни царь, ни правитель, а чиновник и его бюрократический аппарат был главным действующим лицом».

Особенно интересны, на наш взгляд, заключительные разделы книги. Так, пятый раздел посвящен становлению партийно-бюрократической диктатуры в советском государстве. Автор отмечает, что политическая система советского общества определяющим образом зависела от функционирования разветвленной структуры бюрократии. Советская номенклатура, прежде всего партийная, являясь высшим эшелоном бюрократии, имела в своем подчинении бюрократию законодательных и исполнительных советских структур. В развитии советской бюрократии А. А. Воротников выделяет пять этапов: этап постоктябрьской бюрократии, этап культа личности, этап развитого социализма, этап перестроечных преобразований, этап демократических реформ экономической и политической систем. Интересной является попытка автора выделить специфику деятельности лидера государства. По его мнению, можно говорить об этапах ленинской, сталинской, хрущевской, брежневской, ельцинской бюрократии. Аргументация автора сводится к тому, что центральный бюрократический аппарат в связи со сменой лидера достаточно быстро обновлялся, подстраивался под центральную бюрократическую фигуру. Автор книги полагает, что «подобная мимикрия характерна и для аппаратов на местах».

Шестой раздел, анализирующий формирование нового русского бюрократического государства и его возможную коррекцию в современных условиях. По мысли автора, в современной России говорить о бюрократии вообще архаично. Автор полагает, что названные процессы хорошо объясняет концепция «циркуляции элит» В. Парето. Согласно ей старая элита дряхлеет, и в недрах оппозиции рождается новая элита, которая свергает старую при поддержке народа, утверждает свою власть и во второй генерации отчуждается от народа. Таким образом, круг замыкается. Основная задача элиты состоит в сохранении своей власти, своего господства даже в том случае, когда эта власть будет противостоять интересам общества.

Процесс смены элит и номенклатур не новый в истории, не однозначны и его современные результаты. Автор оправданно считает, что постсоветское чиновничество «недотягивает» до бюрократии в классическом, веберовском значении этого слова.

На наш взгляд, определить нынешнюю российскую бюрократию можно скорее как всеобъемлющую «сверхбюрократию». Переплетение власти и собственности было характерно для всех этапов развития бюрократической государственности в России, но особенно для нынешнего этапа. Однако после исчезновения партийного «хозяина» произошло перераспределение собственности через приватизацию в пользу нового российского элитарно-бюрократического класса. Этот процесс можно обозначить как «присвоение» государства бюрократией. Владение собственностью обусловило вмешательство в политические процессы, что явилось оправданным во избежание торможения аппаратом проводимых преобразований. Политическая активность нынешнего чиновничества России является случайной величиной групповых интересов в аппарате, а активность связанных с ним лоббистских групп – следствием группового паразитизма.

По нашему мнению, перспективным направлением создания целостной концепции бюрократии и исследования ее роли в современном российском обществе является установление взаимосвязи с цивилизационным подходом и теорией модернизации. Согласно «классической»

теории модернизации развитие человечества фактически сводится к адаптации достижений западной цивилизации. Своеобразие остальных цивилизаций можно трактовать как их отсталость с вытекающим отсюда выводом о необходимости «исправления» положения через ту же «классическую» модернизацию. Такой подход трудно применим, когда речь заходит о скачках в развитии ряда государств, которые осуществлялись в условиях авторитарных или тоталитарных режимов (Россия, Германия, Чили, Южная Корея, Тайвань и др. страны). Важное значение в названных процессах играют политические элиты и национальная бюрократия в целом. Надо отметить, что «модернизационная» проблематика применительно ко второй половине XX в. значительно лучше разработана на материале азиатских «драконов». Занимавшиеся этим сюжетом исследователи отмечают ряд важных общих обстоятельств, которые привели отчасти к неожиданному рывку в развитии этих ранее вовсе не процветавших стран. Первое – адекватное осознание политической элитой задач, стоящих перед страной, и наличие политической воли у бюрократии для их реализации. Второе – активное использование государственных институтов, эффективность авторитарных методов при решении мобилизационных проблем. Третье – опора на национальные (религиозные, культурные, этические и др.) традиции.

Последнее особенно интересно тем, что демонстрировало ограниченность западного универсализма, подводило к признанию самостоятельной ценности различных вариантов и локальных типов человеческих цивилизаций. В связи с этим некоторые ученые считают, что существующие в конце XX в. модели развития следует разделить на две группы. Первая исходит из необходимости догнать Запад и изменить духовные качества населения, сторонники второй полагают, что предпосылками развития могут стать традиционные социокультурные качества, в том числе отечественной бюрократии.

В ходе плодотворных дискуссий отечественные ученые на материале российской истории предприняли попытку снять некоторые противоречия «классической» теории модернизации и выяснить роль российской бюрократии в прогрессивном развитии страны.

В заключение отметим, что в целом написанная в жанре хорошо документированного исторического повествования книга А. А. Воротникова лишена политической ангажированности, отличается объективным и взвешенным научным подходом. Она является заметным историографическим событием в изучении проблем бюрократии. Книга, несомненно, вызовет интерес у широкого круга специалистов, преподавателей вузов, студентов и всех читателей, интересующихся вопросами развития государства и бюрократии.

П. П. ФРОЛКИН,
д. и. н., профессор кафедры экономической и политической истории России Саратовского государственного социально-экономического университета